Drugscriminaliteit beheersbaar houden

De inspanningen van 25 jaar

Manja Abraham en Toine Spapens[*]

Nederland is in de internationale georganiseerde drugscriminaliteit een belangrijk doorvoerland (vooral voor cocaïne en in mindere mate voor heroïne en andere drugs) en een belangrijk productieland (van cannabis en synthetische drugs). Drugsproductie en -handel hebben ernstige gevolgen voor de samenleving. Naast mogelijke gezondheidsschade door drugsgebruik kunnen criminele geldstromen verweven raken met de reguliere economie. Ook is er aanwas van nieuwe daders, facilitators en omstanders die bij criminele activiteiten betrokken raken, moorden en ander geweld als gevolg van conflicten tussen criminele groepen, en dumping van afval van drugsproductie (o.a. Van Laar & Van Ooyen-Houben 2009; Kruisbergen & Soudijn 2015; Wever 2020). De georganiseerde drugscriminaliteit heeft in toenemende mate een vergaande en ondermijnende impact op ons land en onze rechtsstaat. Daarbij trekt vooral het excessieve geweld de aandacht. De moorden op journalist Peter R. de Vries en advocaat Derk Wiersum zijn daarvan pijnlijke recente voorbeelden. Ondanks deze ernstige gevolgen is de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit lange tijd, wat we nu retrospectief kunnen noemen, 'bescheiden', 'naïef', 'incidenteel' en 'versnipperd' geweest (Abraham e.a. 2021).

Onderzoek naar 25 jaar beleid en uitvoering

In een recente studie, die werd uitgevoerd door DSP-groep in samenwerking met Tilburg University, geven we inzicht in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland in de periode

* Drs. M.D. Abraham is senior onderzoeker bij onderzoek- en adviesbureau DSP-groep. Prof. dr. A.C. Spapens is hoogleraar criminologie aan Tilburg University.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

1995-2020 (Abraham e.a. 2021). Welke keuzes zijn er gemaakt? Welke resultaten en effecten zijn met de aanpak bereikt? We hebben ons hierbij gebaseerd op interviews met ervaringsdeskundigen die bij het beleid en de uitvoering betrokken zijn (geweest), en op vele Kamerstukken, beleidsstudies en evaluaties. Het rapport is in juli 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd.
In deze bijdrage belichten we de voornaamste resultaten van het onderzoek. Hieronder geven we eerst een historische terugblik op de belangrijkste beleidskeuzes aan de hand van de drie achtereenvolgende premiers die in de periode 1995-2020 regeerden: Kok (Paars I en II, 1994-2002), Balkenende (2002-2011) en Rutte (2011-2020; einde onderzoekperiode). Vervolgens duiden we de opvallendste ontwikkelingen. Daarna gaan we in op de resultaten en effecten van het gevoerde beleid en de knelpunten die zich daarbij voordeden. We besluiten met enkele conclusies.

Een historische terugblik

Uit onze studie blijkt dat de kijk op en aanpak van drugscriminaliteit in de loop der jaren flink zijn veranderd. We beschrijven hieronder in vogelvlucht enkele gebeurtenissen en ontwikkelingen die op de beleidsmakers afkwamen en de wijze waarop zij reageerden. Een zeer beknopte opsomming met jaartallen is te vinden in tabel 1. Een uitgebreid historisch overzicht van de beleidsontwikkelingen en -keuzes in de periode 1995-2020 is te vinden in onze studie *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit; een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering* (Abraham e.a. 2021).

Voorafgaand: een blauwdruk

Hoewel ons onderzoek de periode 1995-2020 besloeg, is de oorsprong van het Nederlandse beleid terug te voeren op de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het gebruik van cannabis nam in Nederland vanaf de jaren zestig toe, zonder ogenschijnlijk grote problemen. In de jaren zeventig begon echter heroïnegebruik, met de bijbehorende verslavingsproblematiek en straathandel, zich tot een probleem te ontwikkelen. Toen onder voorzitterschap van de criminoloog Hulsman voor het eerst een nationaal drugsbeleid werd ingesteld, was dat beleid

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

gericht op het beheersen van schade ('harm reduction'). Een heersende gedachte was dat door het criminaliseren van cannabisgebruikers het gebruik, ook van gevaarlijkere typen drugs, juist kon toenemen. Ook werd aangenomen dat weinigen in Nederland rijk zouden worden van de handel in cannabis. De handel was kleinschalig en de meeste dealers waren tevens gebruikers. De Nederlandse regering nam deze inzichten over en bracht in 1976 in de Opiumwet een onderscheid aan tussen Lijst I-drugs of 'harddrugs', met een onaanvaardbaar risico, en Lijst II-drugs of 'softdrugs', met relatief lage risico's voor de gezondheid van gebruikers (Van de Bunt 2006). Dit leidde tot het zogenoemde gedoogbeleid ten aanzien van cannabis. Het bezit van harddrugs bleef tot strafrechtelijke vervolging leiden, maar het gebruik en het bezit van cannabis, zolang het niet ging om handelshoeveelheden, werden niet langer vervolgd (Jansen 1996).
In de jaren tachtig werd drugscriminaliteit een steeds groter punt van zorg. Niet alleen was er een fikse schaalvergroting van de import en doorvoer van cannabis, ook de cocaïnehandel nam levendige vormen aan. Mede met dank aan Klaas Bruinsma en diens erven ontwikkelden zich criminele drugsnetwerken. Daarnaast werden ook de fabricage en internationale export van xtc steeds belangrijker. Als gevolg van deze ontwikkelingen werden de Interregionale Recherche Teams (IRT's) opgericht. Ook verscheen in 1992 de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (Lubbers III) met daarin de wens tot een intensieve en gecoördineerde aanpak van het probleem van de georganiseerde criminaliteit. Deze nota vormde in feite een blauwdruk voor het beleid dat sindsdien is gevoerd, zij het wat minder door paars en wat meer vanaf Balkenende.

'Events, dear boy, events'

Toen een journalist de Britse premier Harold MacMillan (1957-1963) eens vroeg wat de grootste uitdaging voor een kabinet vormde bij het maken van beleid, leidde dit volgens de overlevering tot de gevleugelde uitspraak: 'gebeurtenissen, mijn jongen, gebeurtenissen'. Daarmee doelde MacMillan op (onvoorziene) ontwikkelingen die lopende beleidsvoornemens en -programma's en prioriteiten in nieuwe richtingen kunnen duwen. Terugblikkend zien we dat 'gebeurtenissen' het Nederlandse drugscriminaliteitsbeleid ook niet onberoerd lieten.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

Sommige gebeurtenissen waren deels het gevolg van de gemaakte beleidskeuzes.

De kritiek vanuit het buitenland tweede helft jaren negentig

Toen in de jaren tachtig de Benelux, Frankrijk en Duitsland de onderhandelingen begonnen over het afschaffen van de vaste controles aan de landsgrenzen, was al duidelijk dat dit niet alleen economische voordelen zou bieden. Het zou ook kansen geven om risicovolle goederen zoals verdovende middelen en vuurwapens, waar de landen een verschillend beleid op voerden, de grens over te smokkelen. België zag zich bijvoorbeeld gedwongen om de vuurwapenwetgeving stevig aan te scherpen. Nederland stond onder druk om het, in de ogen van vooral Frankrijk en Duitsland, liberale drugsbeleid meer te harmoniseren met dat van de andere landen. De Nederlandse autoriteiten gingen daar niet in mee, maar moesten wel toezeggingen doen dat zij zouden voorkomen dat de export van verdovende middelen zou toenemen. Toen de grenzen in 1995 daadwerkelijk 'opengingen', bleek de vrees terecht: het drugstoerisme nam sterk toe en de omringende landen klaagden dat vrijwel alle in beslag genomen verdovende middelen op een of andere wijze aan Nederland linkten. Eind jaren tachtig was ook de populariteit van xtc explosief toegenomen, waarbij ons land zich in korte tijd tot productieland ontwikkelde. Hierbij speelde mede een rol dat Nederland de werkzame stof MDMA enkele jaren later dan andere landen strafbaar stelde. Toen dat alsnog gebeurde in 1988, kwam al snel illegale productie op gang. Vanwege de uitstekende kwaliteit werd Nederlandse xtc wereldwijd geëxporteerd, in toenemende mate naar de Verenigde Staten. Door de ergernis die dat opleverde, die niet alleen diplomatiek, maar ook openbaar werd geventileerd, zagen de paarse kabinetten zich gedwongen om de opsporing te intensiveren. Dit leidde tot de oprichting van de Unit Synthetische Drugs (USD) (1996) onder internationale druk vanuit vooral Duitsland en Frankrijk. Ook de Verenigde Staten riepen op tot actie. Dit resulteerde in het brede offensief 'Samenspannen tegen XTC' (2001), dat bestond uit het aanpakken van de criminele kopstukken en het verstoren van de infrastructuur van de productie. Dat laatste door drempels op te werpen om de toegang tot chemicaliën en productiemiddelen te bemoeilijken.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

De cocaïneproblematiek en het verschijnen van de bolletjesslikkers op Schiphol

Vanaf de jaren negentig nam de problematiek rondom drugskoeriers, zoals bolletjesslikkers, toe. De koeriers kwamen met cocaïne vooral via de directe vluchten vanuit Suriname of de Nederlandse Antillen naar Schiphol (Gruter & Van de Mheen 2005). In reactie op de rond de eeuwwisseling toenemende hoeveelheden cocaïne die op Schiphol werden onderschept en het aantal aangehouden drugskoeriers werd het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' (2001) opgesteld. De kern daarvan was het realiseren van een structureel hoog handhavingsniveau, waardoor de pakkans zo groot werd dat er een afschrikwekkende werking van uit zou gaan, met als doel repressie en verstoring. Overigens gingen cocaïnesmokkelaars als gevolg van de verscherpte controles op zoek naar alternatieve routes en methoden. De havens van Rotterdam en Antwerpen bleven echter de belangrijkste invoerhavens voor cocaïne.

De opkomst van de wietindustrie vanaf midden jaren negentig

Vanaf begin jaren negentig nam de opkomst van de wietindustrie een vlucht met de introductie van inpandige wietteelt, in huis onder lampen. (In plaats van buiten en in kassen, wat overigens ook nog altijd plaatsvindt.) Het duurde echter lang voordat het probleem van wietteelt op de agenda kwam.
Onder de paarse kabinetten werd dit op nationaal niveau nog grotendeels genegeerd; er werd weinig kwaad gezien in de kleinschalige productie van cannabis in eigen land, ook omdat deze de toelevering aan coffeeshops kon verzorgen. In de praktijk was wietteelt een stuk minder onschuldig. Het vraagstuk kwam tijdens de kabinetten-Balkenende uiteindelijk op de agenda door druk van onderaf uit steden, waar de inpandige wietteelt in achterstandswijken een steeds groter probleem werd, en ook in plattelandsgebieden bij boeren of op woonwagenkampen. Onderzoek van Bovenkerk (2001) en Bovenkerk en Hogewind (2003) en later van Spapens en collega's (2007) over de criminele organisatie achter de wietteelt liet zien hoever de problematiek strekte. Ook uit analyses van het Openbaar Ministerie (OM) bleek dat georganiseerde criminele groeperingen de wietteelt faciliteerden. Het kabinet-Balkenende kondigde met de Cannabisbrief (2004) een serie

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

maatregelen aan, waarbij een gecombineerde bestuurlijke en strafrechtelijke benadering centraal stond, omdat een strafrechtelijke benadering alleen niet zou leiden tot het terugdringen van de problematiek.

De ondermijningsproblemen in Zuid-Nederland vanaf omstreeks 2010

Vanaf 2010 werden de opeenvolgende kabinetten-Rutte (2010-2020) geconfronteerd met alarmerende signalen uit Noord-Brabant over de georganiseerde drugscriminaliteit in die provincie. Deze hadden een ondermijnende impact: boven- en onderwereld raakten steeds meer met elkaar verweven. De groeiende problematiek is onder andere te relateren aan de afgebouwde aandacht voor de synthetische drugsproblematiek, die weer opkwam nadat verstorende maatregelen om de toegang tot chemicaliën zoals PMK en BMK te beperken hun effect begonnen te verliezen. Maar ook de verder geprofessionaliseerde wietteelt speelde in Zuid-Nederland een grote rol, en wat later de groei van criminele motorbendes waarvan leden ook betrokken waren bij de wietteelt, bijvoorbeeld omdat zij wietkwekerijen beschermden tegen diefstal, maar ook omdat criminelen uit de drugswereld lid werden van een motorbende. Dit leidde in 2012 tot de oprichting van de Taskforce, een samenwerkingsverband van de vijf grote Brabantse steden, met ondersteuning van de provincie Noord-Brabant en het ministerie van Veiligheid en Justitie. In latere jaren werd het aantal deelnemende gemeenten uitgebreid, en in 2019 volgde een samenvoeging met het Regionale Informatie- en Expertisecentrum en werd de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland gevormd.

De geweldsspiraal in de onderwereld

In ons land vond in het afgelopen decennium een aantal zware aan de onderwereld gerelateerde geweldsincidenten plaats. Naast de moorden op Peter R. de Vries en Derk Wiersum werden diverse andere liquidaties, ook op onschuldige familieleden van betrokken criminelen en ‘vergismoorden’, gepleegd. Daarbij werd het gebruik van zware vuurwapens niet geschuwd en is bijvoorbeeld op klaarlichte dag met kalasjnikovs in woonwijken geschoten.
Deze schokkende gebeurtenissen hadden invloed op het beleid van de kabinetten-Rutte, en met name op het beleid van demissionair minis-

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

Tabel 1 Beleidsnota's van achtereenvolgende kabinetten

Kabinetten-Kok (1995-2002)
Paarse drugsnota (1995)
Unit Synthetische Drugs (1996)
Samenspannen tegen XTC (2001)
Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol (2002)
Kabinetten-Balkenende (2002-2011)
Cannabisbrief (2004)
RIEC's (2008)
Kabinetten-Rutte (2011-2020; einde onderzoeksperiode)
Taskforce B5 en later BZ
Toekomstagenda ondermijning (2017)
Oprichting MIT (2019)

ter van Justitie en Veiligheid Grapperhaus. De voornoemde aanslagen zorgden voor versterkte urgentie, maar al in 2017 werd de 'Toekomstagenda ondermijning' naar de Kamer gestuurd. Daarin kreeg, naast repressie, verstoring en 'afpakken', het wegnemen van de sociaal-maatschappelijke voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit grotere aandacht door maatregelen ter preventie van de instroom van jeugdigen in criminele netwerken en het weerbaarder maken van de samenleving. De Toekomstagenda werd begin 2018 uitgewerkt in de 'Actieagenda aanpak ondermijning'. Het doel: Nederland minder aantrekkelijk maken voor georganiseerde criminaliteit. Gefinancierd uit een ondermijningsfonds werden op regionaal niveau meerjarenprogramma's opgesteld, aangevuld met versterkingsplannen voor de landelijk werkende partners. In september 2019 besloot het kabinet tot de oprichting van een integraal landelijk opsporingsteam: het Multidisciplinair Interventieteam (MIT). Dit team bevindt zich op het moment van schrijven in de voorbereidingsfase. Het demissionaire kabinet heeft voor 2022 nog eens € 500 miljoen extra vrijgemaakt, hetgeen de gevoelde urgentie illustreert.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

Vier ontwikkelingen

Wanneer we naar de afgelopen decennia kijken, kunnen we vier ontwikkelingen destilleren uit het beleid dat gericht is op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Deze worden hieronder besproken.

1. Beheersing als uitgangspunt

Ten eerste concluderen we dat het beleid dat door de Nederlandse overheden werd gevoerd eigenlijk al vanaf de jaren zeventig is gericht op beheersing en niet op het uitroeien van drugscriminaliteit. Dit werd bestendigd in het overkoepelende drugsbeleid zoals vastgelegd in de nota 'Continuïteit in verandering', ofwel de Paarse drugsnota (1995), waarin *harm reduction* centraal stond. De veronderstelling daarbij is dat het gebruik van illegale drugs en de drugsproductie en -handel een gegeven zijn. Er zal altijd vraag zijn naar verdovende middelen en daardoor ook een aanbod. Het probleem moet vooral binnen controleerbare grenzen worden gehouden. Ter illustratie halen we hier een opmerking aan van de voormalige minister van Justitie Donner, die bij de aanbieding van de Cannabisbrief (2004) de situatie vergeleek met het hozen van een lekke boot. De lekken konden weliswaar niet worden gedicht, maar het was zaak dat de boot bleef drijven.[1] Het ging om het zo veel mogelijk voorkomen van negatieve effecten op de samenleving door het combineren van repressie met maatregelen die zijn gericht op preventie en volksgezondheid.

2. Steeds meer integrale aanpak

Daarnaast zien we dat de aanpak van drugscriminaliteit steeds integraler werd. Naast het strafrecht werden steeds meer het bestuursrecht en fiscaal recht ingezet en werden ook private partijen, zoals financiële dienstverleners, aangesproken op hun rol bij het tegengaan van georganiseerde drugscriminaliteit. Deze ontwikkeling kwam begin jaren negentig op gang met het inzetten van bestuurlijke maatregelen ter verstoring van criminele netwerken, en kreeg ook vorm in de werkwijze van de USD, waarin behalve de politie, het OM en de Koninklijke Marechaussee ook de FIOD, de Douane en de toenmalige Economi-

1 *Kamerstukken II* 2002/03, 24077, nr. 121.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

sche Controledienst deelnamen. Een achterliggende motivatie was het inzicht dat alleen een strafrechtelijke aanpak onvoldoende effectief was. Nieuwe wetgeving en specifieke voorzieningen ondersteunden deze integrale aanpak. De benadering verbreedde zich, bijvoorbeeld met de invoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) en vooral met de oprichting van de RIEC's.

3. Inzet op vergroting maatschappelijke weerbaarheid

Ten derde kwam vanaf 2018 het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit hoog op de agenda, vooral om te voorkomen dat jongeren zouden kiezen voor een carrière in de drugscriminaliteit. Daarbij kregen instanties in het sociale domein een belangrijke preventieve rol toebedeeld. Het aantal organisaties dat een rol speelde bij de aanpak van ondermijning groeide dientengevolge en het beleid kreeg daarmee een steeds complexer karakter. Voor de coördinatie werd in 2020 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning gevormd.

4. Toenemende urgentie

Hoewel de opeenvolgende kabinetten in de afgelopen 25 jaar steeds hebben benadrukt dat de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit hoge prioriteit had, bleef het tot zeer recent vooral bij woorden. De opeenvolgende kabinetten hebben relatief op nationaal niveau weinig extra financiële middelen vrijgemaakt voor de aanpak van deze problematiek. Dit veranderde pas in de periode 2017-2020, toen de overheid ongeveer € 200 miljoen toewees voor de aanpak van ondermijning, waarvan ongeveer de helft aan het MIT werd toebedeeld. De rest werd onder andere geïnvesteerd in de financiering van lokale en regionale initiatieven. Dit beeld wordt wel enigszins genuanceerd omdat ook gemeenten fors investeerden in de bestuurlijke aanpak om criminaliteit te voorkomen en aan te pakken, bijvoorbeeld door de oprichting van gespecialiseerde veiligheidsafdelingen.

Hierboven zijn vier beleidsontwikkelingen besproken. Het gaat in de context van dit artikel te ver om daar uitgebreid op in te gaan, maar

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

meer algemeen kunnen verschillende factoren worden benoemd die de (majeure) beleidskeuzes op landelijk niveau hebben beïnvloed. Deze hingen in belangrijke mate met elkaar samen en zijn ten eerste de toenemende drugscriminaliteit die steeds professioneler en internationaler vormen aannam. Ook de onderzoeken en studies die deze problematiek in kaart brachten, speelden daarbij een rol. Daarnaast hebben de druk uit de Tweede Kamer, die verschillende visies had op deze problematiek en daarbij vaak incidentgericht reageerde, en de druk uit het buitenland vanwege de belangrijke rol van Nederland bij de productie, import en export van drugs een belangrijke invloed gehad op de gemaakte beleidskeuzes. Tot slot zijn ontwikkelingen zoals in Brabant, Amsterdam en Rotterdam, waar aanpakken werden geformuleerd in reactie op de regionale problematiek, medebepalend geweest voor de beleidskeuzes op landelijk niveau.

Resultaten en effecten

Uit het onderzoek van Abraham en collega's (2021) blijkt dat het zeer moeilijk is om resultaten en effecten van het gevoerde beleid te beoordelen. Om te beginnen hebben de opeenvolgende kabinetten de te bereiken effecten steeds in algemene termen geformuleerd en de te behalen resultaten slechts zelden in cijfers uitgedrukt. Dat is tot op zekere hoogte verklaarbaar: doelstellingen worden zodanig geformuleerd dat er ruimte blijft voor (politieke) interpretatie, terwijl resultaten moeilijk in cijfers te vangen zijn. De Tweede Kamer heeft er bij gelegenheid op aangedrongen de beoogde effecten te concretiseren, maar zonder veel resultaat. Wanneer cijfermatige doelstellingen werden benoemd – door kabinetten of uitvoerende partijen –, betroffen die vooral de door organisaties te behalen output, waarvan de meest concrete doelstellingen de verdubbeling van het aantal 'aangepakte' criminele samenwerkingsverbanden en de streefbedragen voor het afpakken van criminele verdiensten waren (2011). Het formuleren van *key performance indicators* bleek echter, zoals ook voormalig minister Grapperhaus in november 2020 onderkende, onmogelijk. En uiteraard spelen ook ontwikkelingen in de drugscriminaliteit een rol: criminelen passen zich aan en dat kan het behalen van doelstellingen in de weg staan, of bereikte resultaten weer tenietdoen. Die aanpassingen waren deels wel te voorzien, en deels niet. En als ze werden voorzien, bleek

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

het niet altijd mogelijk om de gevolgen op het netvlies van de beleidsverantwoordelijken te krijgen of te houden.
De beschikbare cijfers bieden beperkt inzicht in de vraag of de vooraf gestelde doelen – als die er al zijn – worden behaald. Het ontbreekt vooralsnog aan een systematische dataverzameling van gegevens over drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Uit de cijfers die beschikbaar zijn over de resultaten van de aanpak van wietteelt, cocaïnesmokkel en synthetische drugs in de periode 1995-2020, blijkt een stijging van het aantal ontmantelde hennepkwekerijen (tot 2014) en een stijging van het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit, en drugscriminaliteit in het bijzonder. Ook is er een toename van het aantal personen dat in verband met drugscriminaliteit wordt veroordeeld, een toename van het aantal ontmantelingen van productielocaties, opslagplaatsen en aangetroffen afvaldumpingen van synthetische drugs en een toename van onderschepte cocaïne in de havens. De duiding van bovenstaande cijfermatige ontwikkelingen is echter lastig, omdat de context veelal ontbreekt. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of de daling van het aantal aangetroffen hennepkwekerijen sinds 2014 een daling van de omvang van de wietteelt of verminderde inspanningen in de opsporing laat zien. En hoewel het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden steeg, gold dat niet in dezelfde mate voor het aantal veroordelingen.
Om conclusies te kunnen trekken over de bereikte effecten is meer achtergrondinformatie nodig en die is veelal niet voorhanden. Voor zover die beschikbaar is, kan worden vastgesteld dat een effect onder meer zichtbaar was in de tijdelijke terugval van de productie van synthetische drugs tussen 2005 en 2009, vooral als gevolg van de afname van de beschikbaarheid van PMK en BMK.[2] Deze barrière wisten de criminelen echter vrij snel te omzeilen door over te stappen op andere precursoren. Ook de controle op drugskoeriers die via Schiphol reisden, had een duidelijk positief effect op het aantal aanhoudingen, hoewel hier de vraag is of de koeriers niet naar Nederland kwamen via andere routes. Het lijkt er ook op dat Nederlandse criminelen meer zijn gaan meeliften op de wereldwijd sterk toegenomen stroom van postpakketten. Overzeese zendingen van miljoenen xtc-pillen tegelijkertijd die zijn verborgen in zorgvuldig geprepareerde goederen, zoals

2 Piperonylmethylketon (PMK) en benzylmethylketon (BMK); beide grondstoffen voor de productie van synthetische drugs.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

in het verleden een pizzaoven, komen de laatste jaren niet of nauwelijks nog voor. Daarnaast zijn er ook recente succesverhalen waarvan de impact op langere termijn nog ongewis is. Zoals die van de Nederlandse politie die in samenwerking met buitenlandse collega's onlangs verschillende cryptocommunicatiediensten heeft gekraakt, waardoor miljoenen sms-berichten afkomstig van criminelen nu kunnen worden gebruikt in opsporingsonderzoeken en rechtszaken. Het is de vraag hoe de onderwereld hierop gaat reageren, maar aangezien het ongestoord kunnen communiceren essentieel is, zullen zij ongetwijfeld naar nieuwe methoden zoeken.
In de interviews waren veel respondenten overigens sceptisch of we de drugscriminaliteit daadwerkelijk terugdringen. Nederlandse beleidsmakers hebben weliswaar nooit de illusie gehad dat drugsgebruik en de bijbehorende criminaliteit volledig uit te bannen zijn, maar de vraag volgens respondenten is echter of het oogmerk van beheersbaar houden van deze criminaliteit nog wordt behaald.

Knelpunten in de uitvoering

Beleidsvorming is één, maar om tot resultaten te komen is een goede uitvoering nodig. Uit onze studie bleek een aantal knelpunten, genoemd door respondenten en blijkend uit evaluaties, die een succesvolle aanpak van drugscriminaliteit in de weg zaten. De belangrijkste knelpunten in de uitvoering staan hieronder samengevat.

1. Organisatieveranderingen en beleidskeuzes bij de politie

Er was bij de politie sprake van wisselende organisatorische keuzes en prioriteiten én een opeenvolging van bezuinigingen en toedeling van extra middelen als gevolg van die wisselende prioriteiten. Daardoor ging op het ene moment specialistische expertise verloren, terwijl die expertise op een ander moment weer moest worden opgebouwd wanneer de problemen, zoals die rondom synthetische drugs, weer toenamen. Daarbij strookten beslissingen van de politie en de regering niet altijd met elkaar – en slaagde het ministerie er niet in op alle belangrijke beslissingen van de politie beslissende invloed uit te oefenen. Een voorbeeld was de oprichting van de Nationale Recherche (NR) in 2004, die tot gevolg had dat gespecialiseerde eenheden die op landelijk

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

niveau waren geïnitieerd, zoals de USD, de XTC-teams en het zogenoemde Colombia-Paramaribo-team (dat zich als een van de toenmalige kernteams specialiseerde in de smokkel van cocaïne), als afzonderlijke entiteiten werden opgeheven. Hoewel de thema's waarmee deze teams zich bezighielden binnen de NR wel bleven bestaan, werd er niet langer opsporingscapaciteit voor geoormerkt. Ook na de oprichting van de Nationale Politie werden opsporing en intelligence algemeen ingezet in plaats van op specifieke drugsmarkten. Het USD-model, waarin het analysewerk, de rol van aanspreekpunt voor buitenlandse partners met rechtshulpverzoeken en het uitvoeren van opsporingsonderzoeken onder één dak waren verenigd, werd verlaten. Het onlangs opgerichte MIT gaat overigens weer (deels) volgens deze filosofie werken.

2. *Enkele kanttekeningen bij de integrale aanpak*

Hoewel inmiddels breed wordt onderkend dat de bestrijding van georganiseerde (drugs)criminaliteit een omvattende integrale aanpak vereist, vergt de uitvoering daarvan veel inspanning. Een voortdurend terugkerend probleem is de discussie over de juridische mogelijkheden tot uitwisseling van informatie tussen verschillende partners. Daarnaast kan samenwerking met vele partners leiden tot verlammende debatten over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie de opbrengsten kunnen worden toegerekend, terwijl tevens het risico bestaat dat instanties de verantwoordelijkheid bij de ander leggen. Een voorbeeld is de gedachte dat bestuursrechtelijk opgeworpen barrières effectiever zijn dan strafrechtelijke veroordelingen, of de constatering dat criminelen banger zijn voor de fiscus dan voor een gevangenisstraf. Daarbij wordt gemakkelijk vergeten dat voornoemde partners vaak afhankelijk zijn van strafrechtelijke informatie en bewijs om in individuele gevallen snel effectieve maatregelen te kunnen nemen. Daarnaast zijn bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke juridische procedures vaak even langdurig en weerbarstig als strafrechtelijke trajecten. Daar komt nog bij dat de resultaten van integrale aanpakken vaak moeilijk in cijfers zijn uit te drukken, niet in het minst omdat ze deels een preventief karakter hebben. De waarschuwing die door veel respondenten wordt gegeven, is dat moet worden gewaakt voor 'samenwerken om het samenwerken'.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

3. *Financiële opsporing en ontneming*

Sinds de jaren negentig is veel nadruk gelegd op financiële opsporing en ontneming, maar het succes van de uitvoering daarvan blijft voortdurend als aandachtspunt terugkomen in evaluatiestudies en Kamerdebatten (o.a. Van Rij 2018; De Swart e.a. 2021). Er zijn terugkerende vragen of er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is, of financiële aspecten vanaf het begin van opsporingsonderzoeken worden meegenomen, in hoeverre geschatte criminele verdiensten door de rechters ook in de opgelegde ontnemingsvorderingen worden meegeteld, en wat er uiteindelijk kan worden geïncasseerd. Bovendien bestaat twijfel of de ontnemingsvorderingen juist de 'grote' criminelen treffen of eerder de kleinere, de thuistelers van wiet in het bijzonder. Daarnaast lijken juist de kleinere criminelen hun illegale verdiensten vooral consumptief uit te geven, waardoor er achteraf nog maar weinig te 'plukken' valt en openstaande schulden niet bevorderen dat afscheid wordt genomen van een crimineel bestaan.

Conclusies

Nederland heeft de afgelopen 25 jaar geprobeerd om de georganiseerde drugscriminaliteit beheersbaar te houden. De overheid is er, voor zover valt na te gaan, echter niet in geslaagd de grootschalige drugshandel en -productie substantieel terug te dringen. Al met al laat de beschrijving op hoofdlijnen van het gevoerde beleid inzake de georganiseerde (drugs)criminaliteit zien dat sprake is van een hardnekkig probleem, waarbij de opeenvolgende bewindslieden te maken hebben gehad met sterk vergelijkbare vragen. De wijze waarop zij beleidsmatig reageerden op die vragen is door de jaren heen veranderd. Zo is de focus op afzonderlijke drugsmarkten gaandeweg verlegd naar drugscriminaliteit en 'ondermijning' in het algemeen.
Het eerste paarse kabinet begon nog met de stelling dat de aanpak van drugscriminaliteit op orde was en dat er geen bijzondere nieuwe inspanningen nodig waren. Nog tijdens die kabinetsperiode kwam de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit onder invloed van buitenlandse politieke druk al hoger op de agenda. 'Gebeurtenissen' zorgden ervoor dat ook de navolgende kabinetten zich genoodzaakt zagen om die aandacht vast te houden. De aanpak werd meer integraal en

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

verbreedde zich, van de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke criminaliteitsbestrijding tot aan het versterken van de maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit.
In de loop der jaren werd het drugscriminelen moeilijker gemaakt, maar de geboekte successen waren op zijn best tijdelijk omdat criminelen hun modi operandi wisten aan te passen. De positie van Nederland als Europese draaischijf van de drugshandel is tot op heden niet wezenlijk veranderd.
Retrospectief zagen we dat de aanpak in de afgelopen decennia, althans voor wat betreft de op nationaal niveau toebedeelde extra financiële middelen, lange tijd bescheiden en reactief was. Reorganisaties bij de politie hebben tot gevolg gehad dat de aandacht voor specifieke drugsmarkten afnam en met name bij synthetischedrugsproductie werd gespecialiseerde opsporingscapaciteit te snel afgeschaald, terwijl had kunnen worden voorzien dat de onderwereld zich zou aanpassen aan de opgeworpen barrières.
Problemen met het afpakken van misdaadgeld en financiële recherche blijken al sinds de jaren negentig niet duurzaam te kunnen worden opgelost en de vraag dringt zich op wat daar de fundamentele oorzaken van zijn. Kunnen we meer misdaadgeld afpakken door de aanpak beter te organiseren, of verdampt het meeste geld in het goede leven van criminelen waardoor het niet of nauwelijks nog terug te halen valt, of zijn de belemmeringen bij het volgen van grote internationale criminele geldstromen via ingewikkelde offshore constructies eenvoudigweg te groot?
Een laatste constante is de problematiek rondom de informatie-uitwisseling, die cruciaal is voor een effectieve integrale aanpak. De opvatting dat de bestaande regelgeving ruime mogelijkheden biedt, blijft haaks staan op de barrières die in de praktijk worden ervaren.
Uiteraard zijn er ook sterke punten in de Nederlandse aanpak aan te wijzen. Ongeacht de problemen rondom integrale samenwerking is er geen discussie over dat georganiseerde (drugs)criminaliteit alleen door een georganiseerde overheid beheersbaar kan worden gehouden, en in dat opzicht is veel bereikt. De Nederlandse politie is bovendien sinds jaar en dag sterk in technische en tegenwoordig ook digitale opsporingsmethoden. Het kraken van cryptocommunicatie heeft de onderwereld onmiskenbaar een zware slag toegebracht en biedt bovendien een unieke kans om het inzicht in hoe criminele netwerken

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

functioneren te vergroten en te leren hoe daarbinnen wordt gedacht, wat weer tot nieuwe interventies kan leiden.
De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit heeft de volle aandacht van het inmiddels demissionaire kabinet. Bij de verdere uitwerking en uitvoering van het beleid kan worden geleerd van ons onderzoek. In de Nederlandse verhoudingen wordt de invulling van beleid in belangrijke mate neergelegd bij uitvoeringsinstanties zoals de politie of de gemeenten. Op het landelijke beleidsmatige niveau zal vooral moeten worden bewaakt dat het beheersen van georganiseerde drugscriminaliteit continuïteit vergt en duurzame investeringen. Voor een toekomstig beleid zijn focus en structurele aandacht voor het probleem noodzakelijk, niet incidenteel en niet verslapt door politiek-bestuurlijke wispelturigheid. Daarbij zijn repressieve of preventieve aanpakken alleen niet voldoende. Wij pleiten zeker niet voor een 'war on drugs'. In plaats daarvan zal het bevorderen van brede maatschappelijke weerbaarheid tegen drugscriminelen en hun negatieve invloed op de samenleving het ultieme resultaat dienen te zijn.

Literatuur

Abraham e.a. 2021
M. Abraham, B. van Dijk, D. Hofstra & A. Spapens, *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit; een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

Bovenkerk 2001
F. Bovenkerk, *Misdaadprofielen*, Amsterdam: Meulenhoff 2001.

Bovenkerk & Hogewind 2003
F. Bovenkerk & W. Hogewind, *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*, Zeist: Kerckebosch 2003.

Van de Bunt 2006
H. van de Bunt, 'Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?', *Justitiële verkenningen* (32) 2006, afl. 1, p. 10-23.

Gruter & Van de Mheen 2005
P. Gruter & D. van de Mheen, *Cocaïnehandel in Nederland*, Den Haag: IVO 2005.

Jansen 1996
A. Jansen, 'Prijsvorming in de Nederlandse marihuana-sector 1990-1995: een beleidsperspectief', *Economische Statistische Berichten* 1996, p. 257-259.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007

Kruisbergen & Soudijn 2015
E.W. Kruisbergen & M.R.J. Soudijn, 'Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk', *Justitiële verkenningen* (41) 2015, afl. 1, p. 10-23.

Van Laar & Van Ooyen-Houben 2009
M. van Laar & M. van Ooyen-Houben (red.), *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC 2009.

Van Rij 2018
C. van Rij, *Integraal afpakken van crimineel vermogen*, Den Haag: WODC 2018.

Spapens e.a. 2007
A.C.M. Spapens, H. van de Bunt & L. Rastovac, *De wereld achter de wietteelt*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

De Swart e.a. 2021
L. de Swart, G. op 't Hoog, B. Slot & A. Winkel, *Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing* (Politiekunde 108), Den Haag: Politie & Wetenschap 2021.

Wever 2020
J. Wever, *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011). Het Dirty Harry-probleem*, Den Haag: Boom criminologie 2020.

doi: 10.5553/JV/016758502021047004007