

HET VESTIGINGSKLIMAAT VOOR DRUGSCRIMINALITEIT IN NEDERLAND

Toine Spapens, Dike van de Mheen

M.m.v. Evi Kuijpers, Iris Blatter, Laila Bourdoud en Veerle Dijcks

Samenvatting

Samenvatting

Aanleiding en vraag

Uit zowel nationale als internationale onderzoeken en dreigingsanalyses komt al meerdere decennia het beeld naar voren dat in Nederland gebaseerde criminele netwerken een belangrijke rol spelen in de internationale handel in verdovende middelen en in de productie van synthetische drugs en cannabis. Dit roept de vraag op waarom drugscriminaliteit zich juist in Nederland heeft kunnen ontwikkelen tot een, naar breed wordt aangenomen, zeer grootschalige omvang. De vraag die in dit rapport wordt onderzocht is of Nederland een gunstig 'vestigingsklimaat' voor drugscriminaliteit heeft. Het gaat daarbij om de vragen welke factoren dit vestigingsklimaat bepalen, hoe deze kunnen worden gemeten en beïnvloed, en hoe deze factoren in onderlinge samenhang kunnen worden gevisualiseerd in een conceptueel model.

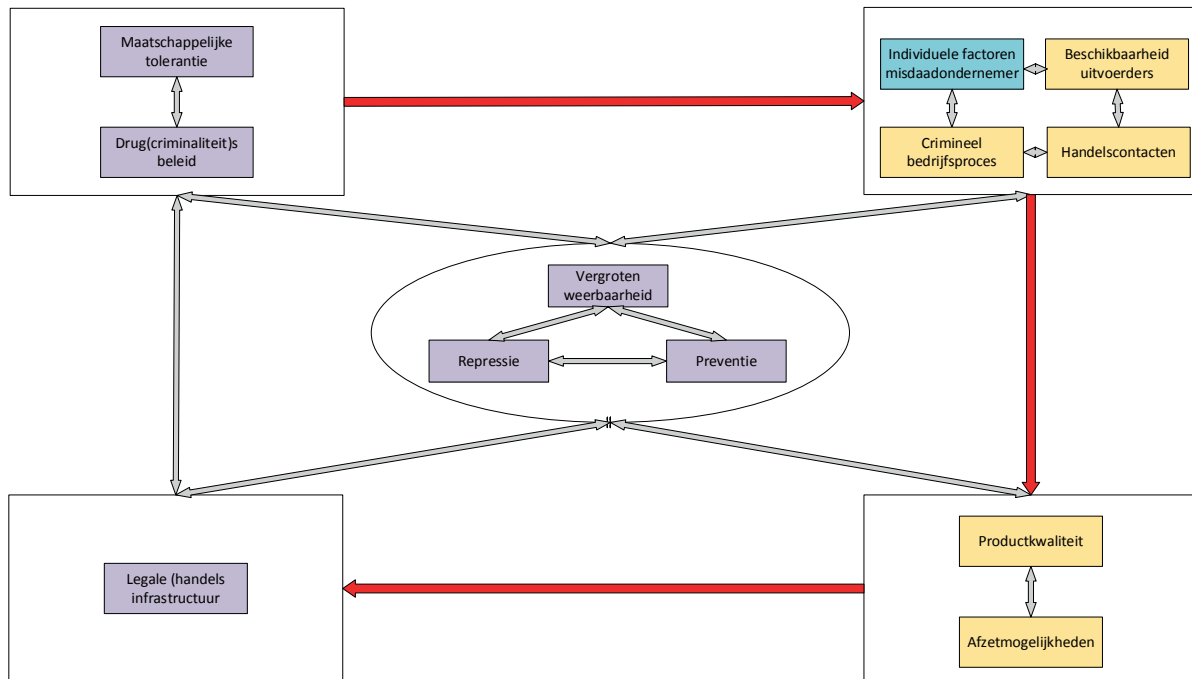
Dit rapport vormt de weerslag van een literatuuronderzoek, aangevuld met een beperkt aantal interviews met academici en praktijkexperts. Deze studie is uitgevoerd door Tilburg University, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Het onderzoek werd gestart in september 2021 en afgerond in april 2022.

De term 'vestigingsklimaat' verwijst in algemene zin naar wat een land aantrekkelijk maakt voor buitenlandse bedrijven om zich er te vestigen, zoals de infrastructuur, een goed opgeleide bevolking, een gunstig belastingklimaat en een goed functionerende overheid. In Nederland gaat het echter niet of nauwelijks om buitenlandse criminele organisaties die ons land uitkiezen als vestigingsplaats. In plaats daarvan betreft het drugsnetwerken die zich in eigen land hebben ontwikkeld en hier stevig geworteld zijn. Het begrip vestigingsklimaat moet derhalve breder worden opgevat, ook vanuit een historisch perspectief op hoe deze netwerken tot wasdom konden komen. Hier is derhalve een analysekader gehanteerd met als uitgangspunt dat de keuzes van criminele netwerken worden bepaald door de achtergronden en drijfveren van individuele misdaadondernemers; de wijze waarop criminele bedrijfsprocessen kunnen worden georganiseerd en, op systemisch niveau, door maatschappelijke factoren, de rol van de overheid en de aanwezige legale infrastructuur.

Het conceptuele model op hoofdlijnen

In het conceptuele model zijn vijf clusters van factoren onderscheiden. Het startpunt van het model is het maatschappelijk klimaat en het gevoerde drugscriminaliteitsbeleid. Dit klimaat beïnvloedt de keuzes van misdaadondernemers, de beschikbaarheid van uitvoerders en de wijze waarop criminele bedrijfsprocessen kunnen worden uitgevoerd. Deze factoren bepalen de productkwaliteit en daarmee de (internationale) afzetmogelijkheden. Vervolgens is de handelsinfrastructuur van belang voor zowel de import als de export van verdovende middelen. Het vijfde en laatste cluster betreft de tegenmaatregelen die de overheid neemt, in de vorm van repressie, preventie en het vergroten van (maatschappelijke) weerbaarheid, die samenhangen met de voorgaande clusters van factoren.

Conceptueel model vestigingsklimaat



Maatschappelijke tolerantie en drugscriminaliteitsbeleid

In Nederland is historisch gezien tolerant ten aanzien van drugsgebruik en morele kruistochten tegen verdovende middelen, zoals in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk, zijn hier nooit gevoerd. Er is sprake van een zekere ambivalentie ten opzichte van het recreatieve gebruik van met name cannabis en synthetische drugs, en binnen bepaalde bevolkingsgroepen stuit ook wietteelt niet (meer) op grote afkeuring. Het ontbreken van sterke maatschappelijke afkeuring van het gebruik van verdovende middelen heeft zich vertaald in een drugsbeleid waarin gedogen, harm reduction en beheersbaar houden, voorop stonden. De groothandel in en productie van verdovende middelen, werden daarentegen repressief aangepakt. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat vanaf de jaren 1970 criminele netwerken ontstonden die de handel en productie steeds grootschaliger en internationaler aanpakten. Met de kennis van nu kan worden vastgesteld dat de Nederlandse overheid daarop betrekkelijk laat heeft gereageerd met adequate tegenmaatregelen. Intensievere opsporingsaandacht voor vormen van georganiseerde drugscriminaliteit, vanaf de jaren 1990, werd veelal weer afgebouwd wanneer een probleem onder controle leek, als gevolg van reorganisaties bij de politie, of omdat andere dringende prioriteiten zich aandienen. Pas sinds 2019 wordt er ook in de kabinetsbegrotingen substantieel geïnvesteerd in de aanpak van ondermijnende (drugs) criminaliteit.

Misdaadondernemers, (drugs)netwerken en criminele bedrijfsprocessen

Georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit, vereist de uitvoering van complexe criminele bedrijfsprocessen. Daarvoor zijn misdaadondernemers nodig, met specifieke persoonskenmerken en motivatie, die beschikken over individuele kwaliteiten. Daarnaast worden zij mede beïnvloed door (subculturele) normen en waarden. Deze factoren zijn belangrijk omdat ze besluitvormingsprocessen bepalen ten aanzien van de criminele activiteiten waarop men zich richt, hoe deze worden uitgevoerd, en waar. Succesvol op grote schaal kunnen handelen in verdovende middelen, of deze produceren, vergt een netwerk van contacten met zowel zakelijke partners als uitvoerders. Misdaadondernemers moeten derhalve in staat zijn om deze contacten op te bouwen en te onderhouden. De feitelijke uitvoering van criminele bedrijfsprocessen vereist de organisatie van een complexe goederenstroom, geldstroom en informatiestroom.

Hoe groot het 'personeelsaanbod' voor criminele samenwerkingsverbanden in Nederland is, valt niet te zeggen, maar van schaarste aan uitvoerders lijkt in het algemeen geen sprake. Bovendien ontwikkelen zich rondom succesvolle producten, legaal of illegaal, op organische wijze specialisten die zich toelagen op bepaalde onderdelen van bedrijfsprocessen, zoals in de drugswereld de toelevering van hardware voor de productie van synthetische drugs, het bouwen van 'wiethokken', transport, witwassen, de toelevering van illegale vuurwapens, enzovoorts. Dergelijke 'volwassen' criminele netwerken duurzaam en effectief verstoren, wordt dan ook steeds moeilijker. Barrières die worden opgeworpen om criminele bedrijfsprocessen te

bemoelijken, in de zin van het verstoren van goederen-, informatie- en geldstromen, zijn op een aantal punten effectief gebleken. Er moet echter steeds rekening mee worden gehouden dat deze barrières na korte of langere tijd worden omzeild en dat daarmee hun (preventieve) werking afneemt.

Kwaliteit van het product en afzetmogelijkheden

Het op grote schaal importeren of produceren van verdovende middelen heeft slechts zin als er afzetmogelijkheden zijn. Die worden enerzijds bepaald door de kwaliteit van het product, inclusief leveringszekerheid, en anderzijds door de aanwezigheid van contacten met kopers en verkopers. Nederlandse drugsnetwerken blijken, met de vaardigheden waarover zowel misdaadondernemers als uitvoerders beschikken, over het algemeen in staat om verdovende middelen te produceren en/of aan te bieden met een gunstige prijs/kwaliteitsverhouding. De aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse afnemers lijkt voorts mede te worden bepaald door de omstandigheid dat uiteenlopende soorten verdovende middelen op één plaats kunnen worden gekocht. Daarnaast lijkt de leveringszekerheid hoog, bijvoorbeeld omdat, door de omvang van de drugsmarkt, een leverancier die op enig moment zelf geen voorraad heeft, een beroep kan doen op criminele contacten die wel aanbod hebben. De afzetmogelijkheden bepalen daarmee in belangrijke mate het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland. Dit zou pleiten voor meer aandacht voor downstream disruption van afzetnetwerken. Het tegengaan van de uitvoer vanuit Nederland krijgt momenteel geen hoge prioriteit, met name omdat afzonderlijke exporzendingen, doorgaans naar Europese bestemmingslanden, meestal klein zijn ('kilohandel'), maar er zijn voldoende aanwijzingen dat dit niet geldt voor de opgetelde hoeveelheid verdovende middelen die ons land verlaat.

De legale (handels)infrastructuur

Bij het uitvoeren van criminele bedrijfsprocessen maken drugsnetwerken gebruik van legale infrastructuur. Grootschalige drugszendingen, doorgaans verborgen tussen reguliere goederen, komen veelal ons land binnen via de zeehavens. De infrastructuur voor wegtransport wordt gebruikt voor het smokkelen van verdovende middelen naar Europese bestemmingslanden, waarbij voor een deel eveneens kan worden meegelift op reguliere goederenstromen. De export naar overzeese bestemmingen lijkt in toenemende mate met postpakketten plaats te vinden. Daarnaast beschikt Nederland over een goede financiële infrastructuur die gebruikt kan worden voor het verzorgen van legale transporten, waartussen drugs kunnen worden verborgen. In welke mate de internationale financiële infrastructuur wordt misbruikt voor witwaspraktijken is niet duidelijk. Veel misdaadgeld wordt consumptief besteed of, met al dan niet bewuste medewerking van accountants, notarissen, of advocaten, via betrekkelijk eenvoudige constructies gewit. De legale infrastructuur is belangrijk, maar slechts één onderdeel van het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit. De nuancering moet worden aangebracht dat, bijvoorbeeld in de buurlanden, eveneens sprake is van grote zeehavens, een omvangrijke wegtransportsector en een goed wegennetwerk, en een financiële en digitale infrastructuur die althans voldoende is voor het smokkelen of produceren van verdovende middelen.

De rol van de overheid

Tot slot zijn in het conceptuele model de maatregelen opgenomen die de overheid kan treffen om het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit ongunstiger te maken. Daarbij gaat het in brede zin om repressie, preventie en het vergroten van maatschappelijke weerbaarheid. In de afgelopen jaren zijn vele initiatieven ontplooid die aangrijpen op factoren die in het conceptuele model zijn onderscheiden, waarbij een integrale aanpak steeds meer voorop staat.

Een onderdeel van een repressieve aanpak is het straffklimaat. Het aantal personen dat in Nederland wordt veroordeeld tot langdurige celstraffen in verband met drugscriminaliteit, wanneer er althans geen sprake is van andere strafbare feiten zoals geweldsmisdrijven, is klein in vergelijking met het aantal criminele samenwerkingsverbanden waartegen interventies worden gepleegd. Of het effectiever zou zijn om langduriger celstraffen uit te delen, valt niet te zeggen. In het algemeen wordt daarvan verwacht dat er een afschrikkend effect van uitgaat, alsmede dat gedetineerden niet in staat zijn nieuwe strafbare feiten te plegen. Enkele nuanceringen zijn echter op hun plaats. In tegenstelling tot bijvoorbeeld overvallers of inbrekers, kunnen drugscriminelen ook vanuit de cel een rol als informatiemakelaar blijven vervullen, of hun criminele samenwerkingsverband blijven aansturen, althans wanneer de celstraffen niet te lang uitvallen. Criminologisch onderzoek laat daarnaast zien dat de pakkans een belangrijker afschrikkend effect heeft dan de lengte van de straf die kan worden opgelegd. Met name de ontsluiting van cryptocommunicatie lijkt de pakkans in recente jaren te hebben vergroot, gezien de vele rechtszaken waarin deze berichten inmiddels een rol spelen. Dergelijk bewijsmateriaal is eveneens van belang voor andere partners in integrale aanpakken.

In de afgelopen jaren heeft ook preventie een centralere rol gekregen, met name in de vorm van initiatieven om de instroom van jeugdigen in criminele netwerken te voorkomen, waarbij onder andere het sociale domein en het onderwijs een belangrijke rol spelen. Bestuurlijke preventiemaatregelen, in de vorm van het screenen van aanvragers van vergunningen en subsidies op grond van de Wet Bibob, werden al langer genomen. Daarnaast worden uiteenlopende barrières opgeworpen om het drugsdelinquenten moeilijker te maken om legale infrastructuur te benutten. Samenwerking met private partijen, zoals financiële dienstverleners, speelt daarbij eveneens een rol.

Tot slot kunnen maatregelen worden genomen om de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Daarbij wordt momenteel met name aandacht besteed aan het vergroten van meldingsbereidheid van burgers en bedrijven, wanneer zij signalen zien van ondermijnende criminaliteit. Voorts worden pogingen ondernomen om drugsconsumenten bewust te maken van de bijdrage die zij leveren aan de criminele industrie en de negatieve gevolgen daarvan. Op het bevorderen van maatschappelijke weerbaarheid kan sterker worden ingezet, om op die manier de maatschappelijke tolerantie ten aanzien van drugsdelinquentie te beïnvloeden.

Conclusies

Het onderzoek heeft laten zien dat het 'vestigingsklimaat' meer factoren omvat dan alleen de legale infrastructuur waarop delinquenten meeliften. In Nederland gewortelde misdaadondernemers hebben over een langere periode hun netwerken kunnen ontwikkelen en thans hebben we te maken met een volwassen 'drugsindustrie' waarbinnen uiteenlopende expertise voorhanden is. Voor de uitvoering van de illegale activiteiten hebben delinquenten vanaf de jaren 1970 gebruik gemaakt van de legale handels- en transportinfrastructuur in ons land. De aanwezigheid daarvan is belangrijk, maar niet doorslaggevend voor de gesignaleerde ontwikkelingen en voor het vestigingsklimaat in brede zin.

Nederland beschikt over misdaadondernemers die bij elkaar genomen ruime toegang hebben tot afnemers in binnen- en buitenland en tot uitvoerders met kennis en expertise. De situatie is daarmee tot op zekere hoogte vergelijkbaar met sommige legale markten waarop Nederland sterk is, met het belangrijke verschil dat de drugsmarkt zich minder eenvoudig laat sturen door middel van wet- en regelgeving, of met stimulerings- of ontmoedigingsmaatregelen.

Hoewel dit alles wellicht weinig bemoedigend lijkt, zijn er enkele bevindingen die we onder de aandacht willen brengen. Ten eerste lijkt er geen sprake van een vestigingsklimaat dat buitenlandse criminele groeperingen ertoe heeft aangezet om zich (permanent) in ons land te vestigen. Wel is de drugsonderwereld hoogst internationaal en er verblijven dan ook leden van allerlei buitenlandse criminele groeperingen Nederland. Die aanwezigheid heeft vooral te maken met de import en export van verdovende middelen. Zij vervullen onder meer de rollen van inkoper, verkoper en medeorganisator van transporten, of worden ingezet wanneer zij over specifieke expertise beschikken, al dan niet in combinatie met het gebruiken van ons land als (tijdelijke) schuilplaats. Steeds blijkt daarbij sprake van samenwerking met leden van Nederlandse criminele netwerken.

Een tweede belangrijke observatie is dat er geen dwingende redenen zijn waarom Nederland een spilfunctie zou moeten vervullen bij de grootschalige import, productie en de bijbehorende doorvoer en export van verdovende middelen. De productie van synthetische drugs of cannabis zou evengoed in andere (West-Europese) landen kunnen plaatsvinden. Er zijn evenmin redenen te bedenken waarom criminele samenwerkingsverbanden elders niet bij machte zouden zijn om zelfstandig cocaïne te importeren uit Zuid-Amerikaanse bronlanden. Waarom zij toch kiezen voor het inkopen van verdovende middelen in Nederland verdient nader onderzoek, maar vermoedelijk is ons land vooral aantrekkelijk vanwege de aanwezigheid van professionele criminele (drugs)netwerken die uiteenlopende soorten verdovende middelen kunnen aanbieden, in een goede prijs/kwaliteitsverhouding en met leveringszekerheid.

We kunnen tot slot constateren dat publieke en private partijen vele initiatieven hebben ontplooid om de factoren die het vestigingsklimaat bepalen, te beïnvloeden. Het conceptuele model laat zien dat het beter verstoren van afzetmogelijkheden, oftewel downstream disruption, daarop een aanvulling kan zijn. Het wordt alom onderkend dat het bestrijden van ondermijning, en drugsdelinquentie in het bijzonder, een zaak van lange adem is. Het verstoren van het vestigingsklimaat kan in dat licht worden gezien als het uitdelen van duizend speldenprikken. Hamers waarmee aan het vestigingsklimaat definitieve klappen kunnen worden uitgedeeld, hebben wij helaas niet aangetroffen.