

## Onbedoeld ondermijnen

Verkennd onderzoek naar de wijze waarop de Nederlandse overheid onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit kan faciliteren.

Karin van Wingerde, Lieselot Bisschop & Felix Brongers

---

## Samenvatting

---

### Inleiding

In de afgelopen jaren is de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit hoog op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan. Nederland is immers al langere tijd een belangrijk doorvoerland voor cocaïne en een belangrijk productieland voor synthetische drugs en cannabis. Ook heeft de georganiseerde drugscriminaliteit een ernstige ontwrichtende werking op de samenleving. Om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te versterken maakte de regering in de afgelopen jaren extra financiële middelen vrij, onder meer om beter in te kunnen grijpen op criminele gelegenheidsstructuren. De overheid (en andere maatschappelijke actoren zoals burgers en bedrijven) hebben daarbij dus een rol in het voorkomen van gelegenheden voor georganiseerde criminaliteit door onder andere barrières op te werpen of toezicht en controle uit te oefenen. Tot op heden is echter veel minder aandacht uitgegaan naar de rol van overheidsbeleid en -optreden bij het onbedoeld creëren van maatschappelijke omstandigheden waarin georganiseerde criminaliteit kan ontstaan en zich kan wortelen. Tegen deze achtergrond heeft het Directoraat-Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in de Kennisagenda Ondermijning<sup>1</sup> de behoefte uitgesproken aan een onderzoek naar de rol van de Nederlandse overheid zelf en de wijze waarop zij onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Dit verkennende onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), beoogt in deze behoefte te voorzien.

### Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit verkennende onderzoek was om inzicht te verschaffen in de wijze(n) waarop de Nederlandse overheid onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit zou kunnen faciliteren. Daarbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- (1) Wat is er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend over de wijze waarop de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld wordt gefaciliteerd door de overheid?

---

<sup>1</sup> De Kennisagenda Ondermijning beoogt meer kennis te genereren over de aard, omvang, ernst en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit is een samenwerking tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Directoraat-Generaal Ondermijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/kennisagenda-ondermijning>

- (2) Hoe wordt georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld gefaciliteerd door de Nederlandse overheid volgens wetenschappers, publieke en private partijen? Hoe kan overheidsfacilitering worden begrepen en verklaard?
- (3) Op welke wijze kunnen deze vormen van overheidsfacilitering worden voorkomen en/of tegengaan?
  - (a) Welke organisaties dienen daarbij een rol te spelen?
  - (b) Welke knelpunten zijn daarbij te verwachten en welke oplossingen bestaan daarvoor?
  - (c) In hoeverre en op welke wijze kan de preventie onderdeel worden van een afwegingskader zoals Beleidskompas<sup>2</sup>?
  - (d) Welke lessen kunnen worden geleerd van de wijze waarop in andere landen wordt ingezet op het voorkomen en/of tegengaan van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit?

### Opzet van het onderzoek

Deze vragen zijn beantwoord op basis van een combinatie van onderzoeksmethoden. Allereerst is een *scoping review* uitgevoerd van de bestaande Nederlands-, Engels-, Spaans- en Portugeestalige literatuur over de relatie tussen de overheid en georganiseerde criminaliteit. Naast wetenschappelijke literatuur zijn ook Nederlandstalige beleidsrapporten meegenomen die in de afgelopen jaren zijn verschenen over de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit of de daaraan verwante problematiek in specifieke sectoren. Daarnaast zijn 24 interviews gehouden met medewerkers van publieke en private organisaties die bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit betrokken zijn alsmede tien interviews met wetenschappers uit binnen- en buitenland. Op basis van de *scoping review* en de interviews is onder meer een analysekader opgesteld aan de hand waarvan we overheidsfacilitering kunnen begrijpen en verklaren. Dit analysekader is, tot slot, in drie reflectiegesprekken met de respondenten besproken en op basis daarvan verder aangescherpt.

### Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit

In dit onderzoek werd overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit gedefinieerd als *het handelen of nalaten van de overheid waardoor onbedoeld een voedingsbodem ontstaat voor georganiseerde drugscriminaliteit*. Dit onderzoek richtte zich op de wijze(n) waarop de overheid *onbedoeld* de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Voorbeelden van *bewuste* facilitering van georganiseerde criminaliteit door corruptie van individuele overheidsmedewerkers bleven dus buiten beschouwing. Het betreft echter wel onbedoelde gevolgen van *bewuste* beleidskeuzes waarbij de overheid onvoldoende oog heeft gehad voor die gevolgen. Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit verwijst naar het handelen en nalaten door de overheid. Het gaat dan om allerhande beslissingen en gedragingen die verband houden met het ontwikkelen en

---

<sup>2</sup> Het Beleidskompas (voorheen het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving [IAK]) biedt beleidsmakers en overheidsjuristen aan de hand van enkele centrale vragen de mogelijkheid om bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving de kwaliteit ervan te borgen en ervoor te zorgen dat alle relevante beleidsinformatie in beeld is (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2022). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of overheidsingrijpen überhaupt nodig is, vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid en vragen over de effecten, potentiële neveneffecten en monitoring en evaluatie van beleid.

uitvoeren van (nieuw) beleid om iets te bewerkstelligen, iets tegen te werken, maar het gaat ook om tegenstrijdig handelen. Daarnaast gaat overheidsfacilitering schuil in het nalaten door de overheid door het niet of onvoldoende implementeren van beleid, het onvoldoende rekenschap geven van de mogelijke kwetsbaarheden, risico's en schade die met beleid worden geïntroduceerd, het doorschuiven van verantwoordelijkheden of om het nalaten van toezicht, controle en monitoring. In de meest enge zin verwijst het begrip dan naar het optreden van de overheid waardoor concrete situaties of gelegenheden ontstaan waarvan misbruik kan worden gemaakt. In brede zin verwijst het naar systemische oorzaken, zoals de wijze waarop de overheid georganiseerd is, de wijze waarop de overheid motiveert tot handelen, of de wijze waarop de overheid al dan niet toezicht houdt waardoor een voedingsbodem voor georganiseerde drugsriminaliteit kan ontstaan. Overheidsfacilitering is daarmee inherent verbonden met het maken van beleidskeuzes waarbij de criminogene gevolgen van die keuzes niet altijd worden doordacht, voorzien of soms bewust worden afgewogen tegen andere belangen.

### Analysekader

Het analysekader in dit onderzoek bouwt voort op inzichten over, enerzijds, georganiseerde criminaliteit in studies over routine activiteiten en situationele omstandigheden en, anderzijds literatuur over *state-organized* en *state-corporate crime*. De literatuur over routine activiteiten en situationele omstandigheden helpt om de specifieke context die tot een bepaalde criminele activiteit zou kunnen leiden te begrijpen en te identificeren welke omstandigheden of actoren daarbij een rol spelen. Tegelijkertijd is deze insteek delict-specifiek en daarom niet altijd voldoende afgestemd op de complexe politiek-economische en culturele omstandigheden waarin georganiseerde criminaliteit plaatsvindt. Het is ook moeilijk om vanuit deze insteek te analyseren hoe verschillende formele en informele toezichthouders zich tot elkaar en tot de potentiële daders en facilitators verhouden. Daarom is het analysekader eveneens geïnspireerd door onderzoek naar *state-corporate* en *state-organized crime*. Het *state-(corporate/organized) crime* perspectief vraagt namelijk aandacht voor de gedachte dat overheden, bedrijven en georganiseerde criminaliteit geen onafhankelijk functionerende systemen zijn en dat criminaliteit voortkomt uit de interacties van deze actoren en hun belangen. Een dergelijke – meer systemische – lens laat toe te kijken naar de rol die de overheid speelt in het creëren of faciliteren van specifieke motieven, gelegenheden of ineffectief toezicht bij georganiseerde criminaliteit.

In het analysekader zijn drie oorzaken of katalysatoren onderscheiden die teruggaan op drie basisverklaringen voor criminaliteit: een dader met een motief, een gelegenheid en de afwezigheid van toezicht. Voor onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugsriminaliteit gaat het dan om hoe de overheid dat motief van de potentiële dader, de gelegenheden voor het plegen van georganiseerde drugsriminaliteit en dat ineffectief toezicht (mede) heeft gecreëerd of gefaciliteerd.

Tot slot, hebben we in overweging genomen dat georganiseerde drugscriminaliteit niet alleen kan worden gefaciliteerd door overheidsbeleid en -optreden op het terrein van veiligheid en justitie en meer specifiek het drugsbeleid, maar ook door initiatieven op andere beleidsterreinen, zoals economie, logistiek en beleid op het terrein van de digitale, financiële of juridische infrastructuur van Nederland.

## Hoe kan onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit worden begrepen en verklaard?

Overheidsfacilitering is in ons analysekader het gevolg van een overheid die het gedrag van anderen motiveert of stimuleert, van de wijze waarop de overheid is gestructureerd en van de wijze waarop die overheid al dan niet toezicht houdt. Voor elk van die oorzaken zijn op basis van de wetenschappelijke literatuur en de interviews verschillende factoren, mechanismen en illustraties geïdentificeerd die eigen zijn aan het drugs- en criminaliteitsbeleid en aan factoren die teruggaan op andere beleidsdomeinen.

Een eerste katalysator van overheidsfacilitering is de wijze waarop de overheid gedrag van anderen motiveert of (economisch) stimuleert via de boodschap die de overheid doet uitgaan en de prioriteiten in het drugs- en criminaliteitsbeleid. Concreet gaat het dan om situaties waarin de overheid het narratief aanreikt waartoe anderen in de samenleving zich gaan verhouden en hun gedrag op aanpassen. Daarbij valt te denken aan de boodschap die de overheid doet uitgaan over drugs of het normaliseren, of juist moraliseren van drugsgebruik. Ook kan worden gedacht aan de voorbeeldfunctie van de overheid en haar vertegenwoordigers en hoe negatieve voorbeelden de drempel om criminaliteit te plegen kunnen verlagen. Het betreft echter ook economisch beleid waardoor bepaalde groepen en sectoren kwetsbaar worden en zich gemarginaliseerd kunnen voelen. Daarnaast kan de overheid door prioriteit te geven aan bepaalde types drugs, bepaalde drugslijnen, korte klappen of traditionele criminele groepen en criminaliteitsfenomenen het signaal afgeven dat andere drugs, andere drugslijnen, onderliggende verklarende mechanismen en minder traditionele criminele groepen of criminaliteitsfenomenen minder belangrijk zijn. Vanzelfsprekend kan overheidsbeleid nooit 'perfect' zijn en impliceert het maken van beleid dat niet alle typen normoverschrijding dezelfde prioriteit kunnen krijgen. Niettemin is het wel van belang om meer bewustzijn te creëren ten aanzien van de boodschap die met het beleid wordt afgeven en de potentiële gevolgen daarvan. Zo kan beleid op allerlei terreinen sociaaleconomische kwetsbaarheden creëren die iemands ervaringen met en perceptie van dat beleid en op de overheid kan beïnvloeden. Die zienswijze kan de drempel om zelf deel te nemen aan georganiseerde drugscriminaliteit of deelname van anderen aan georganiseerde drugscriminaliteit te faciliteren, verlagen. Of dat zich uiteindelijk in het plegen van criminaliteit vertaalt, hangt ook af van andere aspecten, zoals de gelegenheden en de afwezigheid van toezicht, evenals persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

De tweede katalysator is de wijze waarop de overheid is georganiseerd. Hier gaat het om de vraag of en hoe de overheid geëquipeerd is om te anticiperen op de criminaliteitsrisico's die haar handelen onbedoeld creëert voor de georganiseerde criminaliteit. Dit verwijst vooral naar de factoren waarmee de overheid het zichzelf moeilijker maakt om een vuist te kunnen maken in de aanpak van drugscriminaliteit. Een eerste factor is het leer- en reflectievermogen. Dat gaat over hoe Nederland zich verhoudt tot ontwikkelingen in het internationale politieke landschap en hoe de overheid tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid voldoende reflecteert op en op basis van eerdere ervaringen anticipeert op mogelijke neveneffecten en die ook op lange termijn monitort. Ten tweede kan symptoombestrijding overheidsfacilitering in de hand werken. Wanneer het drugs- en criminaliteitsbeleid zich eerder richt op het bestrijden van symptomen dan op het aanpakken van de onderliggende oorzaken, verhindert dit dat de bredere problematiek in beeld komt en wordt eerder reactief dan proactief gehandeld. Ten derde speelt de moeizame afstemming tussen verschillende

overheidsinstanties en tussen verschillende sporen in de aanpak van drugscriminaliteit (verkokering) een rol alsmede de soms moeilijke integrale aansturing bij overkoepelende problemen (mono-disciplinariteit). Deze uitdagingen zijn niet nieuw, maar wel blijvend actueel, en zijn kenmerkend voor het brede systeem waarbinnen zowel de preventieve als repressieve aanpak van drugscriminaliteit een plaats krijgen. Een vierde factor is de bestuurlijke weerbaarheid. Wanneer een (lokaal) bestuur onvoldoende in staat is te vermijden dat criminelen voet aan de grond krijgen in bedrijven, vastgoed of het verenigingsleven, kan dit faciliterend werken voor georganiseerde drugscriminaliteit. Ten vijfde spelen uitdagingen rondom capaciteit en personeelsbeleid zowel de overheid als bedrijven parten. Door krapte op de arbeidsmarkt of een hoge werkdruk kan overheidspersoneel minder een vuist maken in de aanpak en kunnen drugscriminelen mogelijk makkelijker voet aan de grond krijgen in bedrijven. Een zesde en laatste structureel kenmerk van onbedoelde overheidsfacilitering in het drugs- en criminaliteitsbeleid gaat schuil in de verantwoordingsstructuren die impact hebben op de integrale samenwerking, maar ook interne doelstellingen van organisaties kunnen vertekenen. Deze factoren spelen niet alleen een rol op het terrein van het drugs- en criminaliteitsbeleid, maar ook op andere beleidsterreinen. Dan gaat het voornamelijk om de vrije handel en subsidieregelingen, en de manier waarop de overheid anticipeert op potentiële risico's die dit meebrengt.

De laatste katalysator is de wijze waarop de overheid toezicht houdt of dat achterwege laat. Ten eerste gaat het om situaties waarin de overheid in het drugs- en criminaliteitsbeleid door een gebrek aan of te weinig toezicht of controle gelegenheden creëert voor georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat daarbij om asymmetrieën in regelgeving en toezicht op (inter)nationaal en lokaal niveau tussen bepaalde sectoren, locaties of producten, het ontstaan en laten bestaan van juridische lacunes, om de onderbenutting van juridische instrumenten en om het onvoldoende monitoren en evalueren van beleid. De voorbeelden laten zien dat ingrijpen op een bepaalde locatie, een specifieke markt of vorm van dienstverlening onmiddellijke verplaatsingseffecten kan hebben naar andere niet-gereguleerde markten of vormen van dienstverlening. Een overheid die zich onvoldoende bewust is van dat mechanisme of die vormen van verplaatsing onvoldoende monitort, kan het zicht op georganiseerde drugscriminaliteit (verder) kwijtraken. Ten tweede gaat het om situaties waarin de overheid door haar toezichthoudende of handhavende optreden gelegenheden creëert voor georganiseerde drugscriminaliteit. Daarbij gaat het om de strafrechtelijke aanpak waarbij de pakkans, strafmaat en (de)criminalisering mogelijk onbedoeld criminaliteit kan faciliteren, maar er tegelijkertijd veel onduidelijkheid bestaat over de vraag hoe dit precies een rol speelt. Daarnaast gaven de respondenten aan dat de overheid niet altijd voldoende in staat is om in te spelen op ontwikkelingen in het digitale domein, waardoor criminaliteit langs digitale weg deels ongemoeid blijft. Ook de blijvende uitdaging van de informatie-uitwisseling en met name de discrepantie tussen enerzijds de wens en gevoelde urgentie om informatie te kunnen uitwisselen en anderzijds de juridische en technische infrastructuur om dat mogelijk te maken, vermindert volgens de respondenten het zicht op de problematiek. Zo zou de overheid minder goed in staat kunnen zijn om nieuwe ontwikkelingen en risico's tijdig te signaleren. Tot slot verwijst deze katalysator toezicht ook naar de bredere context van overheidstoezicht in andere beleidsdomeinen waarbij in privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties criminaliteitsrisico's kunnen schuilgaan.

Bij het in ogenschouw nemen van deze factoren ter verklaring van onbedoelde facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit over de verschillende beleidsdomeinen heen, kunnen we drie typen van overheidsfacilitering onderscheiden. Een eerste type is wanneer een bepaald beleid of een bepaalde aanpak tot verschuivingen leidt naar andere fenomenen (zoals een verbod op sommige

goederen en diensten), naar andere locaties (bijvoorbeeld andere havens) of naar andere beleidsdomeinen een waterbedeffect veroorzaakt. Dat hoeft op zichzelf niet faciliterend te zijn, zolang een dergelijke verschuiving maar zo goed mogelijk wordt geanticipeerd. En dat anticiperen, dat leren en reflecteren, gebeurt lang niet altijd. Het gevolg is dat de overheid het zicht op het fenomeen kwijtraakt en soms zelfs veronderstelt dat het probleem verdwenen is waardoor capaciteit elders wordt ingezet en ook de opgebouwde expertise en institutionele kennis mogelijk verloren gaan. Een tweede type betreft het bewust afwegen van belangen binnen het beleid over georganiseerde (drugs)criminaliteit of criminaliteit in brede zin, maar ook tussen beleidsdomeinen zoals veiligheid, economie, huisvesting, of gezondheid. In die afweging kan aan andere belangen een hogere prioriteit worden toegekend dan aan het voorkomen van bepaalde risico's op (georganiseerde drugs) criminaliteit. Een derde type is wanneer beleid wordt gemaakt zonder de criminogene effecten überhaupt mee te nemen, denk aan het privatiseren of liberaliseren van bepaalde markten zonder de eventuele criminaliteitsrisico's te monitoren.

Een belangrijke kanttekening bij het bovenstaande is dat het in dit onderzoek moeilijk bleek het overheidsoptreden en -beleid direct te relateren aan concrete voorbeelden van georganiseerde drugscriminaliteit. Respondenten uit de private sector beschikten bijvoorbeeld wel over voorbeelden van het onbedoeld faciliteren van de georganiseerde criminaliteit, maar vonden het moeilijker om de rol van de overheid daarin te duiden en aan te geven welke factoren daaraan hebben bijgedragen. Wetenschappers en respondenten uit de publieke sector konden veelal wel uitleggen hoe het optreden van de overheid gelegenheden schept of blinde vlekken creëert voor georganiseerde drugscriminaliteit, maar het werd niet altijd duidelijk of die gelegenheden – hoe aannemelijk ook – verwezenlijkt werden en of die blinde vlekken ook daadwerkelijk tot een vertroebeld zicht op en daardoor verminderde aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit leidden.

### Hoe kan onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit worden voorkomen of tegengegaan?

Het voorkomen en tegengaan van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden vormgegeven door maatregelen die ingrijpen op elk van de drie oorzaken (katalysatoren) die het fenomeen helpen verklaren. De vraag naar welke concrete maatregelen getroffen zouden kunnen worden en wie of welke organisatie daar dan het beste voor is geëquipeerd bleek niet eenvoudig te beantwoorden op basis van de literatuur, beleidsrapporten en evenmin door de interviews. De respondenten waren grotendeels van mening dat daarvoor geen nieuw beleid hoeft te worden ontwikkeld, maar dat vooral (veel) beter gebruik moet worden gemaakt van bestaande mogelijkheden. Daarbij moet volgens hen vooral aan de voorkant beter en meer systematisch worden nagedacht over de potentiële risico's van beleid. Bovendien beklemtoonden de respondenten het belang om dit over verschillende beleidsdomeinen heen vorm te geven. De verklarende factoren gaan immers schuil in zowel drugs- en criminaliteitsbeleid als in andere beleidsdomeinen. En de vele actoren en instanties die betrokken zijn, hebben ieder hun eigen belangen, doelen en verantwoordingsstructuren, waardoor ze afzonderlijk slechts een klein deel van de problematiek (kunnen) zien.

Een eerste cluster aanbevelingen houdt verband met de manier waarop de overheid de toon zet (katalysator motivatie). De vragen hoe de overheid tegenover drugs in de samenleving aankijkt, welke uitgangspunten er aan het drugsbeleid ten grondslag liggen en welke boodschap de overheid doet

uitgaan over drugsgebruik, -productie en -handel staan daarbij centraal. Dit gaat dus over het aangaan van een discussie over de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse drugsbeleid en vraagt aandacht voor beleid dat zich minder laat leiden door morele of politieke argumenten over hoe we tegen drugs (zouden moeten) aankijken en meer evidence-based is. Dit vraagt om een discussie waarin ruimte is om alle verschillende scenario's in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit en drugs meer in het algemeen op tafel te leggen, en het gesprek aan te gaan over een breed palet aan belangen zoals het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit, maar ook de zorg voor gebruikers en de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheidsaanpak. Daarin zou sterker dan nu aandacht moeten zijn voor de onbedoelde gevolgen van het beleid zowel voor de capaciteit van de organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit alsook voor de effecten die dat heeft op hoe criminele groepen opereren. Naast een breed scala aan mogelijke scenario's vraagt dit ook om het betrekken van diverse perspectieven en actoren uit de ministeries, praktijk- en ervaringsdeskundigen bij handhavende instanties en de (verslavings)zorg, bedrijven, NGO's en wetenschap die kunnen mee- en tegendenken vanaf de fase van de beleidsontwikkeling. Momenteel ontbreekt het aan een structureel platform waar dat op langere termijn vorm kan worden gegeven, wat ons bij een tweede cluster aanbevelingen brengt.

Een tweede cluster aanbevelingen gaat over het inrichten van structuren die de overheid beter in staat kunnen stellen om georganiseerde drugscriminaliteit tegen te gaan (katalysator structuur). Het beleid dat invloed heeft op georganiseerde drugscriminaliteit heeft niet alleen betrekking op het terrein van justitie, veiligheid en volksgezondheid maar ook op vrijwel alle terreinen van overheidsbeleid. Bovendien is het ondoenlijk om alle mogelijke verklarende factoren die in dit onderzoek werden geïdentificeerd te adresseren. Het gaat immers altijd om het afwegen van uiteenlopende en soms tegenstrijdige belangen en dus om het stellen van prioriteiten zonder dat er pasklare antwoorden te vinden zijn. Wat echter meer aandacht verdient, is het inrichten van structuren die overheidsorganisaties dwingen over de grenzen van de eigen organisatie of het eigen beleid te kijken. Dit zou toelaten dat meer systemische problemen, zoals over informatiedeling en verantwoording, regievoering, ketensturing en samenwerking, worden geagendeerd en geadresseerd. Verschillende respondenten pleitten voor de oprichting van een (onafhankelijke) commissie waarin vanuit verschillende beleidsdomeinen naar de problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit en drugs kan worden gekeken. Een dergelijke commissie zou niet mee moeten bewegen met politieke trends, maar wel langetermijnbeleid kunnen maken waarin systemische problemen worden geanalyseerd en geadresseerd vanuit een gedegen inzicht in de verklarende factoren voor georganiseerde drugscriminaliteit en met een leer-, monitor en reflectievermogen dat toelaat regelmatig belangen en prioriteiten te herijken. Daarbij kan geleerd worden van voorbeelden in de landen om ons heen.

Tot slot gaat de preventie en het voorkomen van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit over het inrichten van manieren om bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid meer rekening te houden met de criminogene effecten en mogelijke verplaatsingseffecten van dat beleid, zowel in de fase van de beleidsontwikkeling als tijdens de beleidsuitvoering (katalysator toezicht). Om overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit te voorkomen of tegen te gaan zou dan ook meer aandacht moeten worden besteed aan het in kaart brengen van de criminaliteitsrisico's van (nieuw) beleid, zowel *ex ante*, bij de beleidsontwikkeling, alsook *ex durante* bij de beleidsuitvoering. Concreet zouden daartoe criminaliteitseffectrapportages kunnen worden opgesteld om in de beleidsontwikkeling uit te putten. Het Beleidskompas (voorheen het Integraal

Afwegingskader Beleid en Regelgeving) zou een instrument kunnen zijn om daar in de fase van de ontwikkeling van beleid een min of meer verplichtend karakter aan te geven. Cruciaal voor dergelijke criminaliteitseffectrapportages is echter dat ze worden opgesteld door personen met kennis van hoe criminele netwerken opereren, kennis van adaptatiestrategieën en verplaatsingseffecten en kennis van de aard en omvang van bepaalde vormen van drugscriminaliteit. Daartoe zou een onafhankelijk gremium – dat evengoed ondergebracht kan worden bij bestaande organisaties – kunnen worden ingericht waarbij in de vorm van een ‘flexibele schil’ al naar gelang de specifieke kennisbehoefte (wetenschappelijke) kennis en expertise kan worden ingevlogen om een specifiek beleidsplan door te lichten. Ook is het van belang om in wetgeving en beleid mogelijkheden in te bouwen om dat beleid tussentijds te evalueren en bij te stellen. Zogenoemde horizonbepalingen in wetgeving zouden daartoe een mogelijkheid kunnen zijn. Ons onderzoek toont het belang aan van het zo expliciet en transparant mogelijk maken van deze belangen en van het organiseren van kritisch tegengeluid. Dit alles hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat alle mogelijke gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit op deze manier dichtgetimmerd worden, maar wel dat zo goed als mogelijk een afweging wordt gemaakt van de bedoelde effecten en de waarschijnlijke neveneffecten, en dat de keuzes die daarin worden gemaakt ook worden geëxpliciteerd.

Tot slot, met de vraag naar hoe de overheid georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld faciliteert werd volgens de respondenten een moedige vraag gesteld. Het gaat immers veelal om fundamentele en systemische keuzes en uitgangspunten die onderliggend zijn aan diverse facetten van het Nederlandse drugs- en criminaliteitsbeleid maar ook aan andere beleidsdomeinen en vereist dus dat de overheid kritisch naar haar eigen rol kijkt. Hoewel de problematiek diepgeworteld is in het domein justitie en veiligheid, en historisch is verbonden met het gezondheidsbeleid, gaat het ook om zoveel meer dan dat. Het raakt aan economisch beleid, vestigingsklimaat, subsidies in allerhande sectoren, aan sociaal beleid en kansen(on)gelijkheid. De aanpak raakt daarom aan fundamentele keuzes, prioriteiten, uitgangspunten en attitudes in de manier waarop de overheid in al haar facetten met maatschappelijke uitdagingen omgaat. Bovendien is de problematiek van georganiseerde drugscriminaliteit en ook de onbedoelde overheidsfacilitering ervan inherent internationaal. Het entameren van een dergelijke discussie zal niet eenvoudig zijn, maar is nodig om te voorkomen dat de geïdentificeerde oorzaken van overheidsfacilitering kunnen gedijen.