

Tilburg University

Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit

Abraham, Manja; van Dijk, Bram; Hofstra, Daniel; Spapens, Antonius

Publication date:
2021

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, A. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit: Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. DSP-Groep & Tilburg University.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit

Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering

DSP-groep: Manja Abraham, Bram van Dijk, Daniel Hofstra

Tilburg University: Toine Spapens

Contactgegevens

Juni 2021

DSP-groep:

Manja Abraham

MAbraham@dsp-groep.nl

Bram van Dijk

BvanDijk@dsp-groep.nl

Daniel Hofstra

DHofstra@dsp-groep.nl

Tilburg University:

Toine Spapens

A.C.Spapens@tilburguniversity.edu

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2021, WODC. Alle rechten voorbehouden.

Inhoud

Voorwoord	5
Verklaring van afkortingen	6
Samenvatting	8
1 Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	24
1.3 Definities en afbakening onderzoek	25
1.4 Onderzoeksverantwoording	27
1.5 Leeswijzer	29
2 Het beleid en de beleidskeuzes	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Het beleid van de kabinetten Kok	37
2.3 Het beleid van de kabinetten Balkenende	47
2.4 Het beleid van de kabinetten Rutte	58
2.5 Reflectie op de bevindingen	89
3 De aanpak van wietteelt	93
3.1 Inleiding	93
3.2 Achtergrond: de ontwikkelingen van de problematiek	93
3.3 De uitvoering van het beleid	94
3.4 De resultaten en effecten	103
3.5 Reflectie op de bevindingen	113
4 De aanpak van cocaïnesmokkel	115
4.1 Inleiding	115
4.2 Achtergrond: de ontwikkelingen van de problematiek	116
4.3 De uitvoering van het beleid	117
4.4 De resultaten en effecten	127
4.5 Reflectie op de bevindingen	133

5	De aanpak van synthetische drugs	135
5.1	Inleiding	135
5.2	De uitvoering van het beleid	135
5.3	De resultaten en effecten	147
5.4	Reflectie op de bevindingen	152
6	Indicatoren	156
6.1	Inleiding	156
6.2	Bronnen	156
6.3	Reflectie op bronnen en indicatoren	161
6.4	Toekomst	164
7	Conclusies	169
7.1	Beantwoording van onderzoeksvraag over beleid en beleidskeuzes	169
7.2	Beantwoording van onderzoeksvragen over uitvoering beleid en resultaten	175
7.3	Beantwoording van onderzoeksvragen over indicatoren voor effectmeting	179
	Bijlagen	
	Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie	182
	Bijlage 2 Onderzoeksvragen	183
	Bijlage 3 Referenties	184
	Bijlage 4 Overzicht ingezette middelen en organisaties op basis van beleidsstukken	192
	Bijlage 5 Referenties evaluatiestudies ten behoeve van indicatoren	196

Voorwoord

Voor u ligt het rapport Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit, Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering.

Georganiseerde drugscriminaliteit drukt een grote stempel op de Nederlandse samenleving. De bestrijding ervan is dan ook met recht een geprioriteerd onderdeel van de bredere aanpak van ondermijning. Om beter inzicht te krijgen in hoe de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit gestalte heeft gekregen, en aanknopingspunten te vinden voor versterking van deze aanpak heden ten dage, deden wij onderzoek naar de aanpak in de periode vanaf 1995 tot en met 2020.

De studie had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van velen. Graag spreken wij onderzoekers onze dank uit aan alle respondenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt: (voormalige) professionals en wetenschappers. Hun openhartige informatie en kritische reflecties tijdens interviews en de focussessie, gaven dit onderzoek de nodige informatie, focus en samenhang. Ook danken wij de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve commentaar en de levendige discussies. Dit vormde een zeer waardevolle bijdrage aan het onderzoeksrapport.

Het onderzoeksteam,

DSP-groep
Manja Abraham
Bram van Dijk
Daniel Hofstra

Tilburg University
Toine Spapens

Verklaring van afkortingen

ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen
APAAN	Alfa-fenylacetoacetonitril (stofnaam)
ATO	Aanjaagteam Ondermijning
BKB	Bestuurlijk Ketenberaad
BMK	BenzylMethylKeton (stofnaam)
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
CBA's	Criminaliteitsbeeldanalyses
CIROC	Centre for Information and Research on Organised Crime
COCOP	Coördinatie Commissie Precursoren
CoPa	Colombia Paramaribo
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
Csv	Criminele samenwerkingsverbanden
CTH	Combiteam Havens
DIK	Districtelijk Informatie Knooppunt
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
DTS	Drugsteam Schiphol
ECD	Economische Controledienst
ELDB	Eerstelijns Drugsbestrijding
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EOEC	Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum
EURIEC	Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum
Finec rechercheur	Financieel-economische rechercheur
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
HARC	Hit and Run Container Team
HON	Handhaven op Niveau
IAB	Integraal Afpakteam Brabant
ICH	Informatiecentrum Haven
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IPO	Interprovinciaal Overleg
IRT	Interregionaal Recherche Team
ISC	Information Sharing Center
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KTZ	Kernteam Zuid-Nederland

LBB	Landelijk Bureau Bibob
LFO	Landelijke Faciliteit ondersteuning Ontmantelen
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LRT	Landelijk Rechercheteam
MDMA	MethyleenDioxyMethAmfetamine (stofnaam)
MIT	Multidisciplinair Interventie Team
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NDM	Nationale Drug Monitor
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NPS	Nieuwe Psychoactieve Stoffen
NR	Nationale Recherche
NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
NWA	Nationale Wetenschapsagenda
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
OM	Openbaar Ministerie
OMG	Outlaw Motorcycle Gang
PEO	Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden
PGP	Pretty good privacy (telefoon versleutelsysteem)
PMK	PiperonylMethylKeton (stofnaam)
PVAGM	Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centrum
RTD	Recherche Team Drugsbestrijding
SBO	Strategisch Beraad Ondernijning
SIO	Snelle Interventie Onderzoeken
TCI	Team Criminele Inlichtingen
THC	TetraHydroCannabinol (stofnaam)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
USD	Unit Synthetische Drugs
WGS	Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden
Wet Bibob	Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
WVMC	WetVvoorkoming Misbruik Chemicaliën
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
XTC	Extacy,, gebruikt voor aanduiding MDMA
ZHP	Zeehavenpolitie

Summary

Tackling organized drug crime

25 years of policy and implementation in retrospect

The Netherlands is an important production country for cannabis and synthetic drugs, and an important transit country for cocaine. Drug production and trade have profound consequences for society: drug use leads to health damage; criminal money flows become intertwined with the regular economy; an increasing number of people, as perpetrators or facilitators, are (in)directly involved in criminal activities due to financial gain or other mechanisms; bystanders may be confronted with murder and other violence as a result of conflicts between criminal groups and dumping waste from drug production harms the environment. Due to the central role of drug crime within Dutch organised crime, combating it has priority within the broader approach to undermining¹.

To gain a better insight into the approach to organized drug crime and to find starting points for strengthening this approach, the Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Justice and Security has commissioned an overview study into the drug crime policy from 1995 to 2020. DSP-groep conducted this research in collaboration with Prof Dr Toine Spapens of Tilburg University.

The central question in the research was: “What can be said about the policy choices made and their execution and implementation concerning the criminal, financial and administrative approach to organized drug crime, the considerations of these choices, and the effectiveness of the approach in the period 1995-2020?” To answer this question, we conducted an extensive document search, interviewed professionals who are, or were, employed by various relevant organizations, and we interviewed researchers in this field. Relevant outcomes were discussed and explained in a focus session with experts. An independent supervisory committee set up by the WODC supervised the research.

In this summary, you will find the main findings and conclusions of this study. We will discuss the following four parts:

- 🕒 Policy choices
- 🕒 Policy implementation
- 🕒 Results and effects
- 🕒 Indicators for effects

¹ Undermining refers to a form of organized crime that damages social structures or trust in them.

Policy choices

Substantiation of policy choices

For the 1995-2020 research period, we reviewed various underpinnings for the policy choices made. In summary, we come to three conclusions. The choices in drug policy were strongly determined by the objective of 'control': controlling the negative (health) effects for drug users and restraining drug crime. The underlying idea was, and is, that there will always be a demand for narcotics; therefore, it will never be eradicated entirely. During the 'purple cabinets', these two elements came together in a comprehensive drug policy. Under the Balkenende and Rutte cabinets, the approach of health issues and drug crime increasingly separated. Furthermore, tackling drug crime became part of the fight against organized crime in general. From 2010 it became part of the anti-subversion policy, under the responsibility of the Ministry of Justice and Security. The Ministry of Health, Welfare and Sport continued to lead the policy towards drug users.

The fight against drug crime also became more integral, a development that started in 1992 to disrupt criminal infrastructures using administrative measures. The Synthetic Drugs Unit (USD)² worked following an integrated model, although at that time, no municipalities were involved. This approach gradually broadened, for example, with establishing the Regional Information and Expertise Centres (RIECs) in 2008. Financial tracing and confiscation gained attention from the early nineties, and this remained a focal point throughout the period studied. Finally, from 2018, strengthening social resilience against undermining was high on the agenda, in which the social domain was given an important place. As a result, the number of organizations that played a role in tackling undermining crime grew, and policy became increasingly complex. In 2020, a (temporary) Directorate-General for Undermining was formed at the Ministry of Justice and Security for coordination.

Factors that influenced policy choices

Various factors can be identified that have influenced the (major) policy choices at a national level. These factors were largely interrelated.

- ➊ *Increasing drug crime.* From the late nineties, national policy developments were, among other things, a response to the growth of drug crime, for example, the problem of drug couriers, increasing drug tourism and the large-scale production of hemp and synthetic drugs in the Netherlands itself. From around 2010, concerns about organized drug crime and its debilitating consequences grew, which also significantly influenced national policy choices.
- ➋ *Research.* Various (scientific) policy studies, such as the study into organized crime in the Netherlands within the Parliamentary Inquiry Committee Investigation framework, have perceptibly influenced the agenda-setting of the problem at a national level. The National Drug Monitor, which has been published annually since 1999, also provided insight into developments in the drug markets. In addition, from 2004 onwards, the 'threat assessments' of organized crime produced by the police provided insight into developments in the main drug markets and expectations for the near future.

² Multidisciplinary national expertise team focused on detecting and tackling synthetic drug crime.

- 🕒 *Political pressure from the House of Representatives.* Members of parliament also based their debates with the government on the aforementioned and other policy studies. The House also regularly debated other publications that addressed problems in the approach (examples are 'The caged detective' and 'The rear of the Netherlands'³). Like the ministers, Member of Parliament were also fed by shocking events, media reports and the information they received from the professional field during work visits and other contacts, or knowledge and experiences they gained in a previous work environment. Debates in the House of Representatives on tackling drug crime often focused on specific details and less on fundamental questions about policy direction. In addition, it took a lot of time to accomplish the more significant policy adjustments. This was visible in the discussion about the closed coffee shop chain experiment⁴ and other issues that recurred for years. Discussions about the quantity and quality of the investigation, the problems involved with financial research and "confiscation", and certain aspects of the information exchange within the framework of the integral approach have not yet led to a satisfactory solution.
- 🕒 *Influence of regional developments.* New developments were often first identified locally and then adopted at a national level. This, incidentally, is in line with expectations. In the Netherlands, the responsibility for investigation and enforcement was primarily assigned at regional and local levels. For example, in the late nineties, this applied to the increase in cannabis cultivation, the 'return' of synthetic drug production around 2010 and the problem of cocaine transport and trade and the violence that accompanied it. The southern Netherlands and Amsterdam usually played a leading role in raising (new) issues at a national level. Implementation remained primarily a local responsibility, with the government facilitating.
- 🕒 *Political pressure from abroad.* Abroad, with Belgium, Germany and France leading the way, and in the nineties also the United States, people were, highly critical of the Netherlands because a large part of the narcotics that were seized there came from the Netherlands. The liberal views of the Netherlands regarding drug policy, the abolition of fixed border controls as a result of the Schengen Agreement and the failure to take (more) action to curb increasing problems led to irritation and reproaches. Policy action was taken partly in response to political pressure from abroad. In 1996, for example, the Netherlands decided to establish the USD under pressure from Germany and France in particular, and in 2001 the memorandum "Collaboration against XTC"⁵ was drawn up under pressure from the United States. International pressure also played a role in tackling cocaine smuggling during this period.

³ Tops & Tromp (2017). A book about different criminal backgrounds and the influence of the upper world.

⁴ The regulation of the cultivation and sale of cannabis through a closed coffee shop chain, regulating not only the sale but also the supply of drugs to coffee shops.

⁵ Policy plan aimed at gaining a better view of the ecstasy sector, strengthening the enforcement of ecstasy and addressing the infrastructure of synthetic drug production.

Policy implementation

Goals

During the period under study, the results to be achieved (output) and effects (outcome) in national policy were almost always formulated in general terms and only rarely in measurable goals. The House of Representatives has urged on occasion to make the intended effects more concrete, but even when these were adjusted, they still left a lot of room for interpretation. The actual elaboration of the policy was seen as a task for the implementing organisations, especially for (the various departments of) the police organisation and the Public Prosecution Service (OM). When numerical goals were set – by cabinets or executive parties – these mainly concerned the output to be achieved by organisations. The most concrete goals are doubling the number of 'dealt with' criminal organisations and the target amounts for confiscating criminal earnings. As Minister Grapperhaus acknowledged in November 2020, the formulation of key performance indicators to capture the effects of the approach in figures was very challenging. The aim was, therefore, to develop qualitative indicators for this as well.

Resources

From Parliamentary Documents, we can conclude that the additional financial investments in tackling organized (drug) crime were relatively modest until the second half of the 2010s. For example, for the extensive plan such as the memorandum 'Conspiracy against XTC' in 2001, no additional financial resources were made available and neither for implementing the measures in the 'Cannabis letter' in 2004. An exception was the policy to fight drug smuggling via Schiphol, which was started in 2001. However, that money was primarily intended for physical facilities. It was not until 2017 that more financial resources were made available, with a one-off amount of €30 million to strengthen the recovery of criminal assets. This was followed by an investment in the Undermining Fund (€100 million one-off and then €10 million per year on a structural basis) and the allocation of a generous budget to the Multidisciplinary Intervention Team (MIT).

Of course, no firm conclusions can be drawn from the above amounts. For example, (additional) investments in the police's approach to drug crime remain hidden in the general police budgets or before 2013 in those of the then regional police forces. Municipalities have also invested heavily in the administrative approach, which is likewise not visible in the national policy documents. In addition, extra staff was made available for the implementation of the various plans. Based on the Parliamentary Documents, we can only give a limited answer to the question of whether this concerned expansions or shifts, after which the vacancies were filled again or not. In addition, these documents only provide insight into the extra cost. Cutbacks were also made several times during the research period, particularly for the police and the OM. Based on the present study, it is impossible to say how these relate to the extra financial efforts with regard to organized (drug) crime.

Main implementation bottlenecks

The main implementation bottlenecks can be summarized as follows:

- ② *Organizational changes and policy choices in the police force.* As a result of changing organizational choices and setting priorities, and the succession of cutbacks and allocating extra resources due to those changing priorities, specialist expertise was lost. But, this expertise was needed when the problems, such as those with synthetic drugs, started to increase again. An example was the establishment of the National Criminal Investigation Service (NR) in 2004. If entities were dissolved, specialized units were initiated at a national level, such as the USD, the XTC teams, and the so-called Colombia-Paramaribo team (specialized in fighting cocaine smuggling). Although the themes these teams dealt with continued to exist within the NR, investigative capacity was no longer earmarked for them. This policy of deploying capacity for investigation and intelligence more generally and separating them more widely was continued after the establishment of the National Police. The USD model was abandoned. Analysis, contact point for foreign partners with requests for legal assistance and conducting criminal investigations were united under one roof. The recently founded MIT will again (partly) work according to this philosophy.
- ② *Some comments on the integrated approach.* Although it is now widely recognized that the fight against organized (drug) crime requires a comprehensive, integrated approach, its implementation requires a great deal of effort. A constantly recurring problem is the discussion about the legal possibilities of exchanging information between various partners. In addition, collaboration with many partners can lead to crippling discussions about tasks, revenues and responsibilities. An example is the idea that administrative barriers are more effective than criminal convictions, or the observation that criminals are more afraid of the tax authorities than of a prison sentence. It is easy to forget that the aforementioned partners often depend on criminal information and evidence to be able to take adequate measures quickly in individual cases. In addition, administrative and tax legal proceedings are sometimes just as lengthy and unruly as criminal proceedings, not to mention disappointing results. In addition, the results of integrated approaches are often difficult to quantify, not least because they partly have a preventive character. The warning given by many respondents is that we must guard against 'cooperating for the sake of cooperating'.
- ② *Financial tracing and confiscation.* Since the nineties, much emphasis has been placed on financial tracing and confiscation. Still, the success of its implementation continues to be a point of attention in evaluation studies and parliamentary debates. There are recurring questions about: whether sufficient qualified personnel is available, whether financial aspects are included from the start of criminal investigations, to what extent estimated criminal earnings are also included by the judges in the confiscation claims imposed, and which assets can ultimately be collected. Moreover, there is doubt as to whether the confiscation claims affect the 'big' criminals or rather the smaller ones, the home growers of weed in particular. In addition, it is precisely the smaller criminals who seem to spend their illegal earnings mainly for consumption, which means that there is little to 'pick' afterwards. Outstanding debts do not promote the abandonment of a criminal existence. This raises the question of whether a more customized approach should be taken when confiscating illegal earnings, for example, by considering the confiscation claim in specific cases as a 'debt to society'.

that criminals can gradually repay by no longer committing crimes. The feasibility of such an approach could be further explored.

Main results and effects

The following picture is derived from the available figures about the results of tackling cannabis cultivation, cocaine smuggling and synthetic drugs in the period 1995-2020:

- ③ increase in the number of dismantled cannabis farms until 2014;
- ③ increase in the number of investigations into organized subversive crime and drug crime in particular;
- ③ increase in the number of people convicted of a drug crime;
- ③ increase in the number of dismantled production sites, storage depots and discovered dumps of synthetic drugs.

Interpretation of the above figures is difficult, however, because the context is often lacking. For example, it is unclear whether the decrease in the number of cannabis farms found since 2014 shows a reduction in the volume of cannabis cultivation or reduced efforts in detection, or a decrease in the available budget for the number of dismantling, or a shift in the world behind cannabis cultivation. Although the number of criminal associations tackled increased, the same did not apply to the number of convictions.

We need more background information to draw conclusions about the effects achieved, but background information is often not available. Based on the available information, we can establish that an effect was visible, among other things, in the temporary decline of the production of synthetic drugs between 2005 and 2009. This was mainly the result of a decrease in the availability of PMK and BMK⁶. However, the criminals managed to get around this barrier fairly quickly by switching to other precursors. Strict control of drug couriers travelling via Schiphol also positively affected the number of arrests. However, the question is whether the couriers came to the Netherlands via alternative routes.

In the interviews, many respondents were sceptical about whether we are actually reducing drug crime. Although Dutch policymakers have never had the illusion that drug use and the associated crime can be eliminated entirely, the question, according to respondents, is whether the objective 'control' is still being achieved.

Effect measurement indicators

Sources and indicators used

By far, the most important source available in the Netherlands to monitor developments in drug use and the fight against drug crime is the National Drug Monitor, which has been published annually since 1999 and is the only body to provide longer-term trend data. A scientific committee supervises this instrument, and monitors quality and independence. The National Drug Monitor provides figures and gives a summary

⁶ PiperonylMethylKetone (PMK) and BenzylMethylKetone (BMK); both raw materials for the production of synthetic drugs.

insight into the results of new (international) research, policy developments, and new research methods. The OM, the police and the RIECs and the National Information and Expertise Centre (LIEC) also provided figures in annual reports, but these are mainly intended to account for the activities. These sources - and this also applies to the periodic national threat assessments for organized crime - also provide qualitative insights into developments, but this is not carried out systematically. Finally, (evaluation) studies are occasionally conducted into specific phenomena or policy implementation, but rarely into drug crime in a general sense.

In the period under review, only a single comprehensive evaluation of drug policy was carried out, plus an evaluation of a synthetic drug crime policy programme. Both studies also considered effects. Like the present study, these studies do not justify firm statements about the effects achieved in general. The policy on cannabis cultivation and cocaine was not systematically reviewed in the period 1995-2020.

The numerical indicators focus on the demand and supply side and provide insight into the results of the efforts. Making statements about effectiveness is made more difficult by the hidden and undermining nature of drug crime, in which the underworld and the upper world are interwoven. There is a large dark number, which means that factors such as 'the probability of being caught' or 'the influence on criminal networks' activities' cannot be properly estimated. Moreover, drug markets have a strong international orientation, and Dutch figures provide only a limited picture since many of the intoxicants produced and imported in the Netherlands are (again) exported. Furthermore, there is a dynamic interaction between enforcement efforts and indicators such as seizures, prices, purity and use.

Indicators for the future

Based on the current research, we do not see any new quantitative indicators. However, the current figures can be provided with more context if the supplying authorities are prepared to keep data on them. It is important for the authorities collecting this data to balance desirability and feasibility. This also requires cultivating commitment at board and management level to make the importance clear. Also, a more visible link must be established between registration data and concrete action perspectives. Periodic and targeted (independent) evaluation research is necessary for this. For this, the state of the art scientific insights about evaluation methods could be of good use.

To measure effects, clear goals must be formulated at a policy level. Today, however, policy goals are often expressed in terms of implementing activities, which are easier to achieve than goals formulated in terms of effectiveness. In addition, the image must be adjusted that looking at effects is primarily intended as accountability. This is why some space is accepted at policy level in the formulation of goals and the effects to be achieved. Clear effects rarely occur, and if they do occur, they almost always turn out to be temporary. This argues much more in favour of measuring effects with a forward-looking view, taking social developments into account.

Samenvatting

Onderzoek naar georganiseerde drugscriminaliteit

Nederland is voor de internationaal georganiseerde drugscriminaliteit een belangrijk productieland voor cannabis en synthetische drugs, en een belangrijk doorvoerland voor cocaïne. Drugsproductie en -handel hebben ingrijpende gevolgen voor de samenleving: drugsgebruik leidt tot gezondheidsschade; criminele geldstromen raken verweven met de reguliere economie; een toenemend aantal personen, als dader of facilitator, raakt vanwege financieel profijt of andere mechanismen (in-)direct betrokken bij criminele activiteiten; omstanders kunnen geconfronteerd worden met moord en ander geweld als gevolg van conflicten tussen criminele groepen; en dumping van afval van drugsproductie schaadt het milieu. Vanwege de centrale rol van drugscriminaliteit binnen de Nederlandse georganiseerde criminaliteit is de bestrijding ervan een geprioriteerd onderdeel van de bredere aanpak van ondermijning⁷.

Om beter inzicht te krijgen in hoe de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit gestalte heeft gekregen, en aanknopingspunten te vinden voor versterking van deze aanpak, heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een overzichtsonderzoek laten verrichten naar het drugscriminaliteitsbeleid vanaf 1995 tot en met 2020. Dit onderzoek is uitgevoerd door DSP-groep in samenwerking met prof. dr. Toine Spapens van Tilburg University.

De centrale vraag in het onderzoek luidde: "Wat kan gezegd worden over de gemaakte beleidskeuzes en de uitvoering en implementatie daarvan wat betreft de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, de onderbouwing van deze keuzes, en de effectiviteit van de aanpak in de periode 1995-2020?" Om deze vraag te beantwoorden is een uitgebreid documentonderzoek uitgevoerd en zijn interviews gehouden met professionals die werkzaam zijn of waren bij diverse relevante organisaties, alsmede met onderzoekers op dit gebied. In een focussessie met experts zijn relevante uitkomsten besproken en geduid. Het onderzoek is begeleid door een door het WODC ingestelde onafhankelijke begeleidingscommissie.

De belangrijkste bevindingen en conclusies van dit onderzoek staan beschreven in voorliggende samenvatting. Navolgend gaan we in op de volgende vier onderdelen:

- 🕒 Beleidskeuzes
- 🕒 Uitvoering van beleid
- 🕒 Resultaten en effecten
- 🕒 Indicatoren voor effecten

⁷ Met ondermijning wordt bedoeld een vorm van georganiseerde criminaliteit die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt.

Beleidskeuzes

Onderbouwing van beleidskeuzes

Gedurende de onderzoeksperiode 1995-2020 passeerden verschillende onderbouwingen voor de gemaakte beleidskeuzes de revue. Samenvattend komen we tot drie conclusies.

De beleidskeuzes in het drugsbeleid werden sterk bepaald door de doelstelling 'beheersing': beheersing van de negatieve (gezondheids-)effecten voor drugsgebruikers en beteugeling van de drugscriminaliteit. De onderliggende gedachte was en is dat er altijd vraag zal zijn naar verdovende middelen en deze dus nooit geheel uit te bannen zijn. Gedurende de paarse kabinetten kwamen deze beide elementen samen in een omvattend drugsbeleid. Onder de kabinetten Balkenende en Rutte raakten die elementen beleidsmatig steeds meer gescheiden. De aanpak van de drugscriminaliteit werd onderdeel van de bestrijding van georganiseerde misdaad in het algemeen, en vanaf omstreeks 2010 van het beleid tegen ondermijning, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor het op de gebruikers gerichte beleid bleef het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport leidend.

Ook werd de aanpak van drugscriminaliteit steeds integraler, een ontwikkeling die in 1992 op gang kwam met het inzetten op verstoring van criminele infrastructuur door middel van bestuurlijke maatregelen. De Unit Synthetische Drugs (USD)⁸ werkte volgens een integraal model, zij het dat op dat moment er nog geen gemeenten bij betrokken waren. Deze benadering verbreedde zich gaandeweg, bijvoorbeeld met de oprichting van de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) in 2008. Vanaf begin jaren negentig kwam er ook aandacht voor financiële opsporing en ontneming en ook deze bleef in de gehele onderzochte periode een speerpunt.

Tot slot kwam vanaf 2018 het versterken van maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit hoog op de agenda, waarin het sociale domein een belangrijke plek kreeg. Het aantal organisaties dat een rol speelde bij de aanpak van ondermijning groeide diensgevolge en het beleid kreeg daarmee een steeds complexer karakter. Voor de coördinatie is in 2020 bij het ministerie van Justitie en Veiligheid een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning gevormd.

Factoren die de beleidskeuzes hebben beïnvloed

Er kunnen verschillende factoren worden benoemd die de (majeure) beleidskeuzes op landelijk niveau hebben beïnvloed. Deze factoren hingen in belangrijke mate met elkaar samen.

-  *Toenemende drugscriminaliteit.* De landelijke beleidsontwikkelingen waren vanaf de tweede helft van de jaren 1990 onder meer een reactie op de groei van de drugscriminaliteit, bijvoorbeeld de problematiek van drugskoeriers, het toenemend drugstoerisme en de grootschalige productie van hennep en synthetische drugs in Nederland zelf. Vanaf omstreeks 2010 werden de zorgen over de georganiseerde drugscriminaliteit en de ondermijnende gevolgen daarvan steeds groter, en ook dat had een belangrijke invloed op de landelijke beleidskeuzes.
-  *Onderzoek.* Diverse (wetenschappelijke) beleidsonderzoeken, zoals het onderzoek dat in het kader van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporing werd verricht naar de georganiseerde

⁸ Multidisciplinair landelijk expertiseteam gerichte op de opsporing en aanpak van synthetische drugscriminaliteit.

criminaliteit in Nederland, hebben waarneembaar de agendering van de problematiek op landelijk niveau beïnvloed. Ook de vanaf 1999 jaarlijks verschenen Nationale Drug Monitor gaf inzicht in ontwikkelingen op drugsmarkten. Vanaf 2004 boden daarnaast de 'dreigingsbeelden' van georganiseerde criminaliteit, die door de politie worden vervaardigd, inzicht in de ontwikkelingen op de belangrijkste drugsmarkten en de verwachtingen voor de nabije toekomst.

- ③ *Politieke druk van de Tweede Kamer.* Ook Kamerleden baseerden zich in de debatten met de regering mede op voornoemde en andere beleidsstudies. Voorts debatteerde de Kamer met regelmaat over andere publicaties die problemen in de aanpak aankaartten (voorbeelden zijn 'De gekooide recherche'⁹ en 'De achterkant van Nederland'¹⁰). Evenals overigens de bewindslieden zelf, werden Kamerleden daarnaast gevoed door schokkende gebeurtenissen, berichten in de media, informatie die zij kregen vanuit het werkveld, tijdens werkbezoeken en andere contacten, of kennis en ervaringen die zij in een eerdere werkomgeving opdeden. Debatten in de Tweede Kamer over de aanpak van drugscriminaliteit gingen vaak over specifieke details en minder over fundamentele vragen over de richting van het gevoerde beleid. Daarbij kostte het bewerkstelligen van grotere beleidsaanpassingen veel tijd. Dat was zichtbaar in de discussie over de gesloten coffeeshopketen¹¹, maar tevens rondom andere vraagstukken die jarenlang terugkwamen. Discussies over kwantiteit en kwaliteit van de opsporing, de problemen rondom financieel redden en 'afpakken', en bepaalde aspecten van de informatie-uitwisseling in het kader van de integrale aanpak hebben vooralsnog niet geleid tot een bevredigende oplossing.
- ③ *Invloed van regionale ontwikkelingen.* Vaak werden nieuwe ontwikkelingen eerst lokaal gesignaleerd en vervolgens op landelijk niveau geadopteerd. Wat overigens in lijn der verwachting is, omdat in Nederland de verantwoordelijkheid voor de opsporing en handhaving zoveel mogelijk op regionaal en lokaal niveau was en is belegd. Dat gold bijvoorbeeld in de tweede helft van de jaren negentig voor de toename van de wietteelt, voor de 'terugkeer' van de synthetische drugsproductie omstreeks 2010 en voor de problematiek rondom cocaïne en het geweld dat daarmee gepaard ging. Zuid-Nederland en Amsterdam speelden bij het aanpakken van (nieuwe) problemen op het landelijke niveau doorgaans een hoofdrol. De uitvoering bleef primair een lokale verantwoordelijkheid, waarbij het Rijk faciliteerde.
- ③ *Politieke druk van het buitenland.* In het buitenland, met België, Duitsland en Frankrijk voorop, en in de jaren 1990 ook de Verenigde Staten, is of was men hoogst kritisch over Nederland omdat een groot deel van de verdovende middelen die aldaar in beslag werden (en worden) genomen, afkomstig was uit Nederland. De liberale opvattingen van Nederland inzake het drugsbeleid, het afschaffen van de vaste grenscontroles als uitvloeisel van het akkoord van Schengen en het achterblijven van (meer) acties om toenemende problemen te beteugelen, leidden tot irritatie en verwijten. Mede in reactie op de politieke druk van het buitenland werd beleidsmatig actie ondernomen. Zo is in 1996 besloten tot de oprichting van de USD onder druk van met name

⁹ Princen, M. (2015). Kritisch verhaal over de gang van zaken bij de Amsterdamse recherche.

¹⁰ Tops & Tromp (2017). Boek over verschillende criminele achtergronden en beïnvloeding van de bovenwereld.

¹¹ De regulering van de teelt en verkoop van cannabis via een gesloten coffeeshopketen, waarbij niet alleen de verkoop maar ook de toevoer van drugs naar coffeeshops wordt gereguleerd.

Duitsland en Frankrijk en in 2001 is de nota 'Samenspannen tegen XTC'¹² opgesteld onder druk van de Verenigde Staten. Internationale druk speelde in deze periode ook een rol bij de aanpak van de cocaïnesmokkel.

Uitvoering van beleid

Geformuleerde doelen

In het landelijk beleid werden gedurende de onderzochte periode de te bereiken resultaten (*output*) en effecten (*outcome*) vrijwel altijd in algemene termen geformuleerd en slechts zelden in meetbare doelstellingen. De Tweede Kamer heeft bij gelegenheid erop aangedrongen de beoogde effecten concreter te maken, maar ook wanneer deze werden bijgesteld boden ze nog altijd veel ruimte voor interpretatie. De concrete uitwerking van het beleid werd gezien als een taak voor de uitvoerende organisaties, en vooral van (de verschillende afdelingen van) de politieorganisatie en het Openbaar Ministerie (OM). 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. Het formuleren van *key performance indicators* om de effecten van de aanpak in cijfers te vangen was, zoals minister Grapperhaus in november 2020 onderkende, onmogelijk. Het streven was derhalve om ook daarvoor kwalitatieve indicatoren te ontwikkelen.

Ingezette middelen

Uit Kamerstukken kan worden opgemaakt dat de aanvullende financiële investeringen in de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit tot de tweede helft van de jaren 2010 relatief bescheiden waren. Dat gold bijvoorbeeld ten aanzien van een omvangrijk plan als de nota 'Samenspannen tegen XTC' in 2001, terwijl voor de uitvoering van de maatregelen in de 'Cannabisbrief' van 2004 geen extra financiële middelen werden vrijgemaakt. Een uitzondering was het beleid om drugssmokkel via Schiphol tegen te gaan, waarmee in 2001 werd gestart. Maar daarbij moet worden aangetekend dat het geld in belangrijke mate bedoeld was voor fysieke voorzieningen. Pas vanaf 2017 werd steeds forser geïnvesteerd, met een eenmalig bedrag van €30 miljoen voor de versterking van het afpakken van crimineel vermogen, gevolgd door investering in het Ondermijningsfonds (€100 miljoen eenmalig en daarna €10 miljoen per jaar structureel) en toebedeling van een ruim budget aan het Multidisciplinair Interventieteam (MIT).

Uiteraard is daarmee niet alles gezegd en kunnen er geen harde conclusies worden verbonden aan bovenstaande bedragen. Zo blijven (extra) investeringen in de aanpak van drugscriminaliteit door de politie verborgen in de algemene politiebegrotingen, of voorafgaand aan 2013 in die van de toenmalige regiokorpsen. Ook gemeenten hebben fors geïnvesteerd in de bestuurlijke aanpak, hetgeen evenmin zichtbaar is in de landelijke beleidsstukken. Daarnaast is voor de uitvoering van de uiteenlopende plannen ook regelmatig extra personeel toebedeeld of vrijgemaakt. Op de vraag of het daarbij ging om uitbreidingen

¹² Beleidsplan gericht op het verkrijgen van meer zicht op de XTC-sector, het versterken van de handhaving van XTC en het aanpakken van de infrastructuur van de synthetische drugsproductie.

of verschuivingen, waarna de opengevallen plekken al dan niet opnieuw werden ingevuld, valt echter op basis van de Kamerstukken maar beperkt antwoord te geven. Daarnaast geven die documenten slechts inzicht in wat er extra werd besteed. In de onderzoeksperiode zijn meerdere keren ook bezuinigingen doorgevoerd, in het bijzonder op de politie en het OM. Hoe die zich verhouden tot de extra financiële inspanningen ten aanzien van de georganiseerde (drugs)criminaliteit, valt op grond van het onderhavige onderzoek niet te zeggen.

Belangrijkste knelpunten in de uitvoering

De belangrijkste knelpunten in de uitvoering kunnen als volgt worden samengevat:

- ② *Organisatieveranderingen en beleidskeuzes bij de politie.* Als gevolg van wisselende organisatorische keuzes en gestelde prioriteiten én de opeenvolging van bezuinigingen en toedeling van extra middelen als gevolg van die wisselende prioriteiten, ging op het ene moment specialistische expertise verloren, terwijl die op een ander moment weer moest worden opgebouwd wanneer de problemen, zoals die rondom synthetische drugs, weer begonnen toe te nemen. Een voorbeeld was de oprichting van de Nationale Recherche (NR) in 2004, die tot gevolg had dat gespecialiseerde eenheden die op landelijk 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 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. Dit beleid om capaciteit voor opsporing en intelligence algemener in te zetten en meer van elkaar te scheiden werd voortgezet na de oprichting van de Nationale politie. 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 verlamdende discussies over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie de opbrengsten kunnen worden toegerekend, terwijl er 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, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke juridische procedures zijn soms even langdurig en weerbarstig als strafrechtelijke trajecten, om nog maar te zwijgen van tegenvallende afpakresultaten. Daar komt ook 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'.

- ⑤ *Financiële opsporing en ontneming.* Sinds de jaren negentig wordt veel nadruk gelegd op financiële opsporing en ontneming, maar het succes van de uitvoering daarvan blijft voortdurend als aandachtspunt terugkomen in evaluatiestudies en Kamerdebatten. 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. Dit roept de vraag op of bij het 'afpakken' niet moet worden gekozen voor meer maatwerk, bijvoorbeeld door de ontnemingsvordering in specifieke gevallen te beschouwen als een 'schuld aan de samenleving' die criminelen geleidelijk kunnen aflossen door geen misdrijven meer te plegen. De haalbaarheid van een dergelijke benadering zou nader kunnen worden onderzocht.

Belangrijkste resultaten en effecten

Aan de cijfers die beschikbaar zijn over de resultaten van aanpak van wietteelt, cocaïnesmokkel en synthetische drugs in de periode 1995-2020 kan het volgende beeld worden ontleend:

- ⑤ stijging van het aantal ontmantelde hennepkwekerijen tot 2014;
- ⑤ stijging van het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit en drugscriminaliteit in het bijzonder;
- ⑤ toename van het aantal personen dat in verband met drugscriminaliteit wordt veroordeeld;
- ⑤ toename van het aantal ontmantelingen van productielocaties, opslagplaatsen en aangetroffen afvaldumpingen van synthetische drugs.

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, dan wel een daling van het beschikbare budget voor het aantal ontmantelingen, of een verschuiving in de wereld achter de wietteelt. 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 in de productie van synthetische drugs tussen 2005 en 2009, vooral

als gevolg van de afname van de beschikbaarheid van PMK en BMK.¹³ 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, aangezien bijvoorbeeld onderscheppingen van honderdduizenden XTC-pillen in één zending zich niet of nauwelijks nog voordoen.

In de interviews waren veel respondenten 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 beheersing nog wordt behaald.

Indicatoren voor effectmeting

Gehanteerde bronnen en indicatoren

Verreweg de belangrijkste bron die in Nederland beschikbaar is om zicht te houden op (cijfermatige) ontwikkelingen in het drugsgebruik en de bestrijding van drugscriminaliteit, is de Nationale Drug Monitor, die jaarlijks verschijnt sinds 1999. Dit instrument staat onder begeleiding van een wetenschappelijke commissie, die de kwaliteit en onafhankelijkheid bewaakt, en voorziet als enige in trendgegevens over een langere termijn. De Nationale Drug Monitor biedt niet alleen cijfers, maar ook samenvattend inzicht in de resultaten van nieuw (internationaal) onderzoek, beleidsontwikkelingen en nieuwe onderzoeksmethoden. Ook het OM, de politie en de RIEC's en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) leverden cijfers aan in jaarrapportages, maar deze zijn vooral bedoeld om verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten. Deze bronnen, en dat geldt ook voor de periodieke nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit, bieden tevens kwalitatieve inzichten in ontwikkelingen, maar dat gebeurt niet op een systematische manier. Tot slot worden incidenteel (evaluatie)studies uitgevoerd naar specifieke fenomenen of uitvoering van beleid, maar zelden naar drugscriminaliteit in algemene zin.

In de onderzochte periode werd slechts een enkele omvattende evaluatie uitgevoerd van het drugsbeleid, alsmede een evaluatie van een beleidsprogramma ten aanzien van synthetische drugscriminaliteit, waarin ook aandacht was voor effecten. Deze studies kampen, net als het onderhavige onderzoek, met het probleem dat over bereikte effecten in zijn algemeenheid geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. Het beleid ten aanzien van wietteelt en cocaïne werd in het tijdvak 1995-2020 niet systematisch onder de loep genomen.

De gehanteerde cijfermatige indicatoren richten zich zowel op de vraag- als de aanbodzijde en bieden inzicht in de resultaten van de inspanningen. Het doen van uitspraken over effectiviteit wordt vooral bemoeilijkt door het verborgen en ondermijnende karakter van de drugscriminaliteit waarbij onder- en

¹³ PiperonylMethylKeton (PMK) en BenzylMethylKeton (BMK); beide grondstoffen voor de productie van synthetische drugs.

bovenwereld verweven zijn. Er is sprake van een groot *dark number*, waardoor factoren als de pakkans of de invloed op de activiteiten van criminele netwerken niet goed kunnen worden ingeschat. Bovendien kennen drugsmarkten een sterke internationale oriëntatie en geven Nederlandse cijfers daarvan maar een beperkt beeld, aangezien een groot deel van de in Nederland geproduceerde en ingevoerde roesmiddelen (weer) worden geëxporteerd. Voorts is sprake van een dynamische interactie tussen handhavingsinspanningen en indicatoren zoals inbeslagnames, prijzen, zuiverheid en gebruik.

Indicatoren voor de toekomst

Op basis van het huidige onderzoek zien we geen nieuwe kwantitatieve indicatoren die zouden kunnen worden gehanteerd. Wel kunnen de huidige cijfers van meer context worden voorzien, indien de toeleverende instanties bereid zijn om daarover gegevens bij te houden. Daarbij moet steeds een evenwicht worden gezocht tussen wat wenselijk is en wat haalbaar voor de instanties die deze gegevens moeten verzamelen. Dit vergt ook het kweken van commitment op bestuurlijk- en managementniveau, om het belang daarvan duidelijk te maken. Maar ook moet er een meer zichtbare koppeling worden gelegd tussen registratiegegevens en concrete handelingsperspectieven. Periodiek en gericht (onafhankelijk) evaluatieonderzoek is hiervoor noodzakelijk. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de state of the art wetenschappelijke inzichten over evaluatiemethoden.

Om effecten te kunnen meten is het van belang dat heldere doelstellingen worden geformuleerd op beleidsmatig niveau. Nu echter worden beleidsdoelstellingen vaak uitgedrukt in termen van uitvoering van activiteiten, die gemakkelijker te bereiken zijn dan doelstellingen die in termen van effectiviteit zijn geformuleerd. Daarnaast dient ook het beeld te worden bijgesteld dat kijken naar effecten voornamelijk bedoeld is als verantwoording afleggen. Dat verklaart mede waarom op beleidsmatig niveau ruimte in de formulering van doelstellingen en de te bereiken effecten wordt gecreëerd. Wanneer er al duidelijke effecten zijn, blijken deze vrijwel altijd tijdelijk. Dit pleit dan ook veel meer voor het meten van effecten met een toekomstgerichte blik, met inachtneming van maatschappelijke ontwikkelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland en georganiseerde drugscriminaliteit

Nederland is in de internationale georganiseerde drugscriminaliteit zowel een belangrijk doorvoerland (voor onder meer cocaïne¹⁴) als een belangrijk productieland (voor cannabis en synthetische drugs).¹⁵

Drugsproductie en -handel gaan gepaard met ernstige gevolgen voor de samenleving: naast gezondheidsschade als gevolg van drugsgebruik gaat het onder meer om criminele geldstromen die verweven raken met de reguliere economie, de aanwas van nieuwe daders, facilitators en omstanders die vanwege financieel profijt of andere mechanismen direct of indirect 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 en Soudijn 2015, Wever 2020). Vanwege de centrale rol van drugscriminaliteit in de Nederlandse georganiseerde criminaliteit en de problematiek die met drugscriminaliteit gepaard gaat, is de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit een geprioriteerd onderdeel van de bredere aanpak van ondermijning¹⁶ (Veiligheidsagenda 2019-2022, Noordanus 2020).

Hoewel het belang van een kennisgestuurd (justitie)beleid inmiddels breed wordt onderschreven, is de kennis van de uitvoering en effecten van de aanpak van georganiseerde criminaliteit nog relatief beperkt. Op 20 september 2019 heeft de Bestuursraad van het ministerie van Justitie en Veiligheid dan ook ingestemd met het voorstel te komen tot een 'bredere analyse van de ondermijningsproblematiek'. Onderdeel daarvan is de ontwikkeling van een kennisagenda, waarvan een van de bouwstenen zich richt op het beleid ten aanzien van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit.

Onderzoek

Het maken van beleidskeuzes gericht op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is een complexe aangelegenheid. De (maatschappelijke) context waarbinnen georganiseerde drugscriminaliteit zich afspeelt, is complex, politiek-bestuurlijk en gevoed door ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Deze context is niet statisch maar ontwikkelt zich voortdurend. Deze context— zo zal ook blijken uit de volgende hoofdstukken -bepaalt mede het beleid en de uitvoering daarvan gericht op het terugdringen of beheersbaar maken van deze criminaliteit. Meer algemeen stellen Pawson en Tilly (1997) dan ook '*Context matters*', waarmee ze aangeven dat de resultaten (output) van een maatregel of aanpak (mechanisme) werken binnen een bepaalde context en voor een bepaalde groep (context). Maar hoe?

¹⁴ Dit geldt ook, maar in kleinere omvang, voor heroïne.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld *De evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid* door Van Laar & Van Ooyen-Houben (2009), de *Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011)* Het Dirty Harry-probleem door Wever (2020) maar ook *Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk*. Kruisbergen E.W. en M.R.J. Soudijn (2015) en *Het antwoord van de Dienst Landelijke Recherche op de georganiseerde criminaliteit* (2020).

¹⁶ Met ondermijning wordt bedoeld een vorm van georganiseerde criminaliteit die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt.

Op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid deed DSP-groep in samenwerking met prof. dr. Toine Spapens van Tilburg University onderzoek dat inzicht biedt in de gemaakte beleidskeuzes en onderbouwing daarvan met betrekking tot de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland in de periode 1995-2020, de uitvoering en inhoud van deze aanpak en – op basis van reeds bestaande studies – de effectiviteit van de aanpak.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voorliggend onderzoek beoogt een overzicht te bieden van de belangrijkste beleidskeuzes die in het verleden zijn gemaakt en de effecten voor zover deze uit evaluatiestudies naar voren komen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wil beschikken over een dergelijk overzicht om op die manier te kunnen leren van het gekozen beleid en de uitvoering, implementatie en resultaten daarvan. Dit ten behoeve van de kennisagenda ondermijning. Vanuit dat vertrekpunt zijn de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd.

Probleemstelling:

Wat kan gezegd worden over de gemaakte beleidskeuzes en de uitvoering en implementatie daarvan wat betreft de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, de onderbouwing van deze keuzes, en de effectiviteit van de aanpak in de periode 1995-2020?

Onderzoeksvragen:¹⁷

Beleid en beleidskeuzes

- 1 Welke beleidskeuzes zijn in de periode 1995-2020 gemaakt wat betreft de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, hoe zijn deze keuzes onderbouwd en welke factoren zijn van invloed geweest op de gemaakte beleidskeuzes?

Uitvoering van beleid en resultaten

- 2 Waar heeft de uitvoering van beleid toe geleid?
- 3 Wat is – op basis van bestaande studies – bekend over de resultaten en effecten van de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit?

¹⁷ De hier gepresenteerde onderzoeksvragen zijn op enkele onderdelen geherformuleerd. De originele vragen en sub-vragen van de onderzoeksvragen zijn weergegeven in bijlage 2.

Indicatoren voor effectmeting

- 4 Welke indicatoren en bronnen zijn in deze studies gehanteerd om de effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?
- 5 Welke indicatoren kunnen gehanteerd worden om in de nabije toekomst de effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?

1.3 Definities en afbakening onderzoek

Om goed antwoord te kunnen geven op de probleemstelling en de vragen in het onderzoek is het nodig een helder begrippenkader op te stellen. In dit onderzoek onderscheiden we de begrippen beleid, uitvoering, resultaten en effecten, en indicatoren, die we als volgt hebben gedefinieerd.

Beleid en beleidskeuzes

Onder **beleid** wordt in dit onderzoek verstaan een samenhangend geheel van doelen¹⁸ en middelen, afkomstig van de regering. Onder **beleidskeuzes** verstaan we keuzes waarin wordt benoemd welk doel moet worden bereikt en welke beleidsinstrumenten moeten worden ingezet om de beoogde doelen te kunnen bereiken. De belangrijkste beleidsinstrumenten die we daarbij in dit onderzoek bekijken zijn het verstrekken van financiële middelen, personele capaciteit en wetgeving¹⁹. We beschouwen beleidskeuzes als de uitkomst van een proces waarin verschillende factoren een rol spelen, zowel bij het bepalen van de doelen van het beleid als bij de instrumenten die worden ingezet. Hierbij is belangrijk te vermelden dat deze beleidskeuzes soms aanvullend zijn (bijvoorbeeld op al lopende initiatieven), soms een aanscherping betreffen of juist een bestendiging zijn van bestaand beleid en plannen van Rijk of regio.

In onderhavig onderzoek beschouwen we beleid primair zoals dat is vastgesteld en vastgelegd in officiële documenten. Beleid dient dus op papier te staan, er dient een Kamerstuk te zijn waarin (nieuw) beleid wordt geformuleerd of in hoofdlijnen aangekondigd, afkomstig van een kabinet, al dan niet met een financiële paragraaf waarin (extra) middelen worden toebedeeld voor de uitvoering ervan. Beleidsinitiatieven op regionaal of lokaal niveau worden meegenomen wanneer deze ook landelijke vertaling hebben gekregen (bijvoorbeeld een besluit van een kabinet om deze initiatieven financieel te steunen, of om extra menskracht aan een regio toe te delen). Dat betekent dat documenten van het Openbaar Ministerie (OM) (bijvoorbeeld een richtlijn van het Parket-Generaal) en politie (bijvoorbeeld een document over de uitwerking van gestelde prioriteiten) als uitvoering worden beschouwd. Datzelfde geldt voor nieuwe of aanvullende wetgeving: we beschouwen deze als een uitwerking van regeringsbeleid dat is gericht op het behandelen van specifieke problemen.

¹⁸ Doelen kunnen ook in algemene termen geformuleerd zijn.

¹⁹ Andere beleidsinstrumenten die daarnaast aan de orde komen zijn bijvoorbeeld afspraken met andere partijen (zoals lokaal bestuur of OM, maar ook internationaal).

Uitvoering

Onder uitvoering van het beleid wordt in dit onderzoek verstaan of en hoe het beleid is uitgevoerd. Daarbij kijken we naar de procesmatige kant en de ontplooiende activiteiten, zoals het implementeren van (nieuwe vormen van) organisatie (taskforce, Unit Synthetische Drugs (USD), nieuwe overlegstructuren, et cetera), het bevorderen van samenwerking en informatie-uitwisseling, et cetera. Ook wetgeving valt onder uitvoering. De uitvoering van het beleid ligt vooral bij de politie, het OM, Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), de Koninklijke Marechaussee (KMar) etc. We zien de beslissing om extra middelen ter beschikking te stellen als onderdeel van beleidsvoornemens, hoe daarmee is omgegaan valt onder uitvoering.

Resultaten en effecten

Onder resultaten (output) verstaan we de meetbare interventies door de ketenpartners. Het betreft, onder meer, het aantal aangehouden daders, in beslag genomen hoeveelheden drugs, afgepakte hoeveelheden geld, inclusief (on)roerende goederen, opgelegde straffen en aantallen ontmantelde productielocaties, in Nederland. Deze outputgegevens kunnen voornamelijk worden ontleend aan de overzichten in de Nationale Drug Monitor en jaarverslagen van de desbetreffende instanties.

Onder effecten van de aanpak (outcome) verstaan we de invloed die deze interventies hebben op het terugdringen van de georganiseerde drugscriminaliteit c.q. het veiliger maken van Nederland. Wenselijke effecten zijn dan onder meer afname van de omvang van de drugscriminaliteit, vermindering van geweld gerelateerd aan deze criminaliteit, een vermindering van drugsimport en – doorvoer, en een vermindering van drugsproductie. Voor effecten geven wij op voorhand aan dat deze op basis van de beschikbare informatie maar zeer beperkt in beeld te brengen zijn, of niet causaal aan het beleid kunnen worden gerelateerd. Dit komt met name door het verborgen en ondermijnende karakter van de drugscriminaliteit.

Indicatoren

Indicatoren zijn meetbare eenheden waarmee beoogde resultaten en effecten kunnen worden gemeten. Met indicatoren kan een eventuele verandering worden waargenomen. De complexiteit van de aanpak van drugscriminaliteit vereist meerdere indicatoren die in samenhang aanwijzingen kunnen geven voor eventuele veranderingen. Neveneffecten (niet-beoogde effecten) worden niet met indicatoren gemeten.

Afbakening onderzoek

Beleid gericht op aanpak georganiseerde drugscriminaliteit versus drugsbeleid

In dit onderzoek wordt gekeken naar beleid gericht op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Drugsbeleid is de brede koepel van beleid gericht op het hele stelsel rondom drugs: gebruik, productie, etc. De aanpak van drugscriminaliteit, meer in het bijzonder de criminaliteit die gepaard gaat met drugshandel en drugsproductie, is daarvan een onderdeel. Criminaliteit door drugsgebruikers (verwervingscriminaliteit) blijft buiten beschouwing. De paarse drugsnota laat bijvoorbeeld deze brede scope zien. Ander beleid dat in

het onderzoek wordt beschreven is meer gefocust op de aanpak van drugscriminaliteit. De gezondheidskant wordt alleen belicht in relatie tot de aanpak van drugscriminaliteit.

Aanpak op landelijk niveau

De focus van het onderzoek ligt op de aanpak op landelijk niveau. Wel wordt in het onderzoek aandacht gegeven aan de regionale dimensie van de landelijke aanpak, voor zover deze regionale problematiek/aanpak het landelijke beleid heeft beïnvloed. Daarbij valt te denken aan de invloedrijke lobby vanuit Noord-Brabant om meer middelen vrij te maken voor de aanpak van ondermijningsproblematiek en de zogenoemde 'oorlog' binnen de Amsterdamse Mocro-maffia, die de beleidsmatige prioriteiten omtrent de aanpak van de cocaïnehandel en illegale vuurwapens heeft beïnvloed. De aanpak op gemeentelijk niveau valt echter buiten de scope van het onderzoek.

Een soortgelijke redenering gaat op voor het internationale niveau. Wel degelijk is het Nederlandse beleid mede beïnvloed door de internationale context. We nemen dit onderdeel dan ook mee bij de beantwoording van vragen over beleid(skeuzes) en uitvoering. Drugscriminaliteit is immers bij uitstek grensoverschrijdende criminaliteit en Nederland is in de internationale georganiseerde drugscriminaliteit zowel een belangrijk doorvoerland (onder meer voor cocaïne) als een belangrijk productieland (voor cannabis en synthetische drugs). Dit brengt met zich mee dat in Nederland ook terdege rekening moet worden gehouden met buitenlands beleid ten aanzien van de bestrijding van drugscriminaliteit. Echter, we kijken niet naar het beleid gericht op de aanpak van drugscriminaliteit in het buitenland en verrichten geen internationaal vergelijkend onderzoek.

Focus op cannabis, cocaïne en synthetische drugs

De focus van het onderzoek is gericht op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit rondom cannabis, cocaïne en synthetische drugs. Dit zijn de drugs waarop de aanpak zich in de afgelopen 25 jaar het meeste richtte. Dat betekent dat bijvoorbeeld heroïne of psychedelica buiten beschouwing blijven. De keuze voor de aanpak gericht op deze drie drugs is gemaakt in overleg met de begeleidingscommissie van het onderzoek.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Om de probleemstelling en onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende bronnen gebruikt. De informatie is verzameld gedurende verschillende fasen in het onderzoek (voorjaar 2020-voorjaar 2021). Eerst zijn oriënterende interviews gehouden (5) met personen die zicht hebben op het beleid en de beleidskeuzes in (een deel van) de onderzoeksperiode waaronder (oud)beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (o.a. opstellers van het beleid). Vervolgens heeft documentonderzoek plaatsgevonden en is een selectie gemaakt van aanpakken waarop in het verdere onderzoek is ingegaan. Daarop zijn verdiepende interviews gehouden (19) met o.a. (oud)sleutelpersonen van de politie, het OM en andere uitvoeringsorganisaties, en leiders van de meest relevante onderzoeken. In een focussessie met

experts (7) zijn relevante uitkomsten besproken. Hieronder lichten we de verschillende methoden verder toe.

De basis van het onderzoek berust op documentonderzoek. Beleidsdocumenten (w.o. kamerstukken) van de afgelopen 25 jaar zijn systematisch doorlopen. Hiermee kregen we zicht op de beleidsontwikkelingen van 1995 tot en met 2020 ten aanzien van drugscriminaliteitsbeleid. Vervolgens zijn aan de hand van de beleidsdocumenten en de interviews de belangrijkste aanpakken geselecteerd. Voor deze aanpakken zijn legio onderzoeksrapporten, wetenschappelijke literatuur en verantwoordingsdocumenten gescand op informatie over de daadwerkelijk uitvoering. Via deze weg kregen we zicht op de uitvoering en resultaten en effecten van de belangrijkste elementen van het beleid, inclusief indicatoren. Er is in onderhavig onderzoek geen effectevaluatie uitgevoerd.

De interviews zijn gebruikt om de meest relevante aanpakken in beeld te krijgen en ter bevestiging en illustratie van de ontwikkelingen die we vaststelden op basis van de documentstudie. Hiertoe zijn interviewleidraden opgesteld die vooraf aan de respondenten zijn toegestuurd. De interviews hadden verschillende karakters, en volgden niet allen hetzelfde protocol. Dit was gezien de breedte van de probleemstelling van het onderzoek ook niet realistisch. Respondenten konden, afwisselend van hun positie en hun loopbaan, inzicht geven in verschillende perioden, over verschillende aanpakken van verschillende drugscriminaliteit. Vaak bleek het lastig respondenten te labelen als 'politiemedewerker' of 'beleidsmaker', omdat verscheidene respondenten vanuit verschillende hoedanigheden en organisaties op dit thema actief zijn (geweest) gedurende de 25 jaar waarop dit onderzoek ziet. De verschillende functies/ organisaties waarin de respondenten actief/ werkzaam waren zijn (oud)beleidsmedewerkers van het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Nationale Politie en het OM, RIEC, gemeenten, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), KMar, en enkele leiders van de meest relevante onderzoeken. Uiteindelijk is gesproken met 24 respondenten, waarvan sommigen dus meerdere voor het onderzoek relevante functies bekleedden. Bijna alle interviews zijn, ingegeven door de noodmaatregelen gericht op het terugdringen van het Covid-19 virus, digitaal afgenomen via MS Teams. Vier interview zijn face to face afgenomen. Alle interviewverslagen zijn ter accordering voorgelegd aan de geïnterviewden.

Aan de expertsessie namen 7 personen deel, die tezamen een vertegenwoordiging vormden van het ministerie van Justitie en Veiligheid, politie, OM, RIEC, B&W, gemeente, en wetenschap. Tijdens deze (digitale) sessie zijn aan de hand van drie stellingen voorlopige uitkomsten besproken en geduid.

Het onderzoek is begeleid door een door het WODC ingestelde onafhankelijke begeleidingscommissie.

Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek beoogt een overzicht te bieden van 25 jaar beleid en uitvoering gericht op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Dit betekent per definitie dat het onderzoek breed en veelomvattend is. Het is binnen de context van het onderzoek niet mogelijk (en wenselijk) om voor alle onderdelen en

tijdsfasen uitputtend onderzoek te doen. In het onderzoek kijken we naar beleid en beleidskeuzes zoals die in openbare stukken (met name Kamerstukken) zijn vastgelegd.²⁰

De beleidsdocumenten zijn systematisch doorzocht en beschreven maar met name ten aanzien van de uitvoering van de aanpakken is het beeld niet volledig en zijn vooral de belangrijkste aanpakken uitgewerkt en nader belicht. De geschetste uitkomsten zijn dan ook een overzicht van beleidskeuzes en uitvoering op hoofdlijnen. Waarbij binnen de context van het onderzoek lang niet altijd een gedetailleerde beschrijving van de uitvoering, resultaten en effecten te achterhalen zijn. Het is mede in dit licht dan ook beperkt mogelijk gebleken om relaties te leggen tussen de afzonderlijke beleidskeuzes en de uitvoering, resultaten én effecten van dat beleid.

1.5 Leeswijzer

Voorliggend onderzoeksrapport is opgedeeld in drie delen. Het eerste deel 'Beleid en beleidskeuzes' bestaat uit een lang hoofdstuk en bevat een systematische weergave van het beleid en de beleidskeuzes in de periode 1995-2020. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het beleid tegen drugscriminaliteit en het beleid tegen georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit. Daarbinnen worden drie tijdsperiodes gehanteerd: de kabinetten Kok (1995-2002), de kabinetten Balkenende (2002-2010) en de kabinetten Rutte (2010-2020). Het tweede deel betreft 'Uitvoering en resultaten' en ziet op de aanpakken van de verschillende drugsproblematieken. Hierbij gaan we in verschillende hoofdstukken in op de aanpakken van respectievelijk wietteelt, cocaïnesmokkel en synthetische drugs. We bespreken de beleidsuitvoering en de resultaten – voor zover bekend. Vervolgens gaan we in deel drie in op de besteden wij aandacht aan indicatoren die zijn gebruikt om de verschillende effecten te meten en indicatoren die mogelijk bruikbaar zijn in de toekomst. We besluiten in de conclusie met de beantwoording van de onderzoeksvragen.

²⁰ Over eventuele beleidskeuzes en besluitvormingen die plaatsvonden buiten de Tweede Kamer, en waarvan geen notulen of openbare verslagen zijn, kunnen we op basis van dit onderzoek niets zeggen. De verwachting is echter dat dit de essentie van dit onderzoek, dat ziet op hoofdzaken, niet raakt.

Beleid en beleidskeuzes

Hoofdstuk 2

2 Het beleid en de beleidskeuzes

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe het beleid ten aanzien van drugscriminaliteit en georganiseerde criminaliteit zich heeft ontwikkeld. Daarbij gaan we in op de uiteenlopende voornemens en initiatieven die tussen 1995 en 2020 door opeenvolgende kabinetten zijn genomen, en waar mogelijk op de middelen, in financiële of personele zin, die ervoor werden vrijgemaakt. Daarnaast wordt de context geschetst waarin het beleid tot stand kwam. Hier beschrijven we zowel het beleid dat was gericht op specifieke drugsmarkten als de aanpak van de georganiseerde misdaad in meer algemene zin, die zich in de praktijk eveneens in overwegende mate concentreert op verdovende middelen. Hoe het beleid concreet werd uitgevoerd en wat daarvan de resultaten waren, komt in deel II van het rapport aan de orde. Dit hoofdstuk is gebaseerd op het beleid zoals dat in Kamerstukken en parlementaire debatten door de respectievelijke kabinetten is geformuleerd, op enkele plaatsen aangevuld met informatie uit andere openbare publicaties.

Hierna wordt in de volgende paragraaf eerst een stap teruggenomen, om de ontwikkeling van het drugsbeleid vanaf de jaren zeventig en de aanpak van de georganiseerde misdaad vanaf de jaren tachtig in enkele pennestreken neer te zetten. Daarna wordt de ontwikkeling van de aanpak van de drugsgelateerde criminaliteit beschreven aan de hand van het beleid van achtereenvolgens de kabinetten Kok, Balkenende en Rutte. Vanzelfsprekend hebben de kabinetten onder deze premiers niet steeds dezelfde samenstelling gehad en hebben zij verschillende accenten gelegd. Deze verschillen worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van de regeerakkoorden waarin de kabinetsplannen ten aanzien van het drugsbeleid en de georganiseerde, later ondermijnende, criminaliteit, op hoofdlijnen uiteen werden gezet. In dit hoofdstuk wordt zoveel mogelijk een chronologische beschrijving geboden, waarbij de meest recente ontwikkelingen gedurende het kabinet Rutte III, gedetailleerder worden beschreven dan het beleid dat werd gevoerd door de daaraan voorafgaande kabinetten.

De voorgeschiedenis

Het gebruik van verdovende middelen nam in Nederland vanaf het midden van de jaren zestig toe en de autoriteiten begonnen dit steeds meer als een bedreiging voor de samenleving te beschouwen, reden waarom er repressiever tegen werd opgetreden (Cohen, 1975; De Kort, 1995). Dit leidde al snel tot een maatschappelijk debat. De cannabisgebruikers waren op dat moment vooral te vinden onder studenten en een strafblad zou de carrièrekansen van deze toekomstige elite ernstig kunnen schaden. Daarnaast werd betoogd dat het gebruik van hasjesj en marihuana onschadelijk was (Cohen, 1994). Mede als gevolg van deze discussie vaardigde het College van Procureurs-Generaal al in 1968 een richtlijn uit om het bezit van hasjesj of marihuana niet langer te vervolgen, zo lang de hoeveelheid binnen de marge van 30 gram bleef (Spapens et al., 2015).

De ontwikkeling van een nationaal drugsbeleid in de jaren zeventig

Er was echter behoefte aan een nationaal drugsbeleid dat was gebaseerd op een totaalbeeld van het drugsgebruik en de bijhorende markt in Nederland. De regering stelde een Commissie in om dit beleid te ontwikkelen, onder voorzitterschap van de Rotterdamse criminoloog Louk Hulsman. De bevindingen werden in 1971 neergelegd in het rapport *Ruimte in het drugsbeleid*. De Commissie constateerde dat, hoewel de omvang van het druggebruik steeg, er geen sprake was van een nationaal probleem (Van de Bunt, 2006, p. 12). Ze waarschuwde dat het criminaliseren van cannabisgebruikers het gebruik, ook van gevaarlijkere typen drugs, zelfs kon doen toenemen. De Commissie nam tevens aan dat weinigen in de Nederlandse verhoudingen rijk zouden worden van de handel in cannabis. De handel was kleinschalig en de meeste dealers waren tevens gebruikers (Colman et al., 2018, p. 38).

De Nederlandse regering nam deze inzichten over en bracht in 1976 in de Opiumwet een onderscheid aan tussen Lijst I drugs met een onaanvaardbaar risico of 'harddrugs' en Lijst II drugs of 'softdrugs', met relatief lage risico's voor de gezondheid van gebruikers (Van de Bunt, 2006, p. 13). Dit verschil leidde ten aanzien van cannabis tot het zogenoemde 'gedoogbeleid.' Het bezit van harddrugs bleef tot strafrechtelijke vervolging leiden, maar het gebruik en het bezit van cannabis, zo lang het niet ging om handelshoeveelheden, werd niet langer vervolgd. In 1979 werd het gedoogbeleid uitgebreid tot de verkoop van softdrugs in coffeeshops, nadat eerder al de vaste verkopers ('huisdealers') in bijvoorbeeld jongerencentra lokaal werden gedoogd. Daarbij golden wel voorwaarden, zoals het niet tevens aanbieden van harddrugs, of actieve werving van klanten (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009). De toevoer van hasjes en marihuana naar de coffeeshops bleef buiten het gedoogbeleid, hetgeen vooral werd verklaard doordat deze drugs op dat moment nog vooral uit het buitenland afkomstig waren en naar ons land werden gesmokkeld. Er werd door gebruikers wel geëxperimenteerd met de teelt van Nederwiet, maar voor dat product bestond in de jaren zeventig, door de gebrekkige kwaliteit, nog geen grote afzetmarkt (Jansen, 1996).

De herziening van de Opiumwet betekende overigens ook een versterking van de bestrijding van middelen die in Lijst I waren ondergebracht. Meer in het bijzonder werd amfetamine opgenomen in de Opiumwet als verboden stof. Als zodanig was dat middel tot dan niet strafbaar, ofschoon er wel beperkingen waren gesteld aan de verkoop, en export niet was toegestaan. Het binnenlandse gebruik was beperkt, waardoor amfetamine niet als een urgent probleem werd beschouwd. Ons land kreeg echter wel kritiek vanuit landen als Duitsland en Zweden, waar hier gefabriceerde amfetamine naartoe werd gesmokkeld (Huisman, 2005, p. 38).

Vanaf begin jaren zeventig begon het heroïnegebruik, met de bijbehorende verslavingsproblematiek en straathandel, zich tot een probleem te ontwikkelen. Amsterdam was al decennia een stad waar goede kwaliteit heroïne verkrijgbaar was, tegen relatief lage prijzen. Dit trok drugstoeristen aan uit bijvoorbeeld Duitsland. Daaronder bevonden zich Amerikaanse militairen die tijdens hun stationering in Vietnam met heroïne kennis hadden gemaakt. Daarnaast kwam kort voor de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 een omvangrijke migratiegolf uit dat land op gang, waarna een deel van vooral de jonge mannen in Nederland in

een gemarginaliseerde positie terechtkwam. Zij zochten onder meer een uitweg in heroïnegebruik, terwijl sommigen zelf in de handel verzeild raakten. Tot slot stapte een deel van de softdrugsgebruikers over naar de zwaardere middelen (Van de Wijngaart, 1988, p. 485; Van Gemert & Verbraeck, 1994, p. 148-149. Zie ook van de Bunt, 2006, p. 12).

Het Nederlandse drugsbeleid is sinds de ontwikkeling ervan primair gericht geweest op het beheersbaar houden van de problemen van het gebruik en de handel. De beleidsmakers hadden niet de illusie dat drugsgebruik uit te bannen was. Ten aanzien van de gebruikers lag de focus op *harm reduction*. Een strafrechtelijke benadering van druggebruikers, en van heroïneverslaafden in het bijzonder, zou het probleem alleen maar groter maken omdat het hen stigmatiseerde als crimineel. In plaats daarvan diende een verslaafde te worden beschouwd als een patiënt die zorg en behandeling nodig had. Door middel van een scheiding van drugsmarkten moest daarnaast worden voorkomen dat gebruikers van minder schadelijke middelen zoals cannabis zouden overstappen naar zwaardere drugs zoals heroïne. Dit beleid werd over het algemeen als een succes beschouwd, met name omdat Nederland op de indicatoren van het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), vergeleken met landen die een meer repressief beleid voerden, 'gemiddeld tot gunstig' presteerde (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009).

De bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit vanaf de jaren tachtig

De veronderstelling van de Commissie Hulsman dat met verdovende middelen in de Nederlandse context geen grote rijkdom te verwerven viel, was echter een fundamentele onderschatting van de internationale handelsgeest van de drugscriminelen (Colman et al., 2018, p. 41). In de jaren tachtig leidde die tot forse schaalvergroting van de import en doorvoer van hasjiesj en marihuana naar buitenlandse afnemers, en tot het ontstaan van georganiseerde misdaad '*Dutch style*'. Voor de 'Hollandse netwerken' werd vanaf de jaren tachtig ook cocaïne onderdeel van het verdienmodel (Weijnenburg, 1996). Cocaïne werd niet alleen in transporten van, op dat moment, tientallen tot honderden kilo's aangevoerd via de zeehavens, maar ook in kilohoeveelheden door per vliegtuig reizende drugskoeriers, die de drugs verborgen in hun bagage of kleding, of in hun lichaam. Zij maakten onder andere gebruik van de directe vluchten vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen naar Schiphol (Gruter & Van de Mheen, 2005, p. 69).

Criminele groepen, zoals die onder leiding van Klaas Bruinsma en diens 'erven', begonnen voorts te investeren in coffeeshops, prostitutiepanden en legale bedrijvigheid, alsmede in vastgoed, in onder andere het Amsterdamse Wallengebied (Projectgroep Emergo, 2011, p. 106-107). Daarnaast ontdekte de traditionele Brabantse onderwereld eveneens de lucrativiteit van de drugshandel (Moors & Spapens, 2017, p. 76-77). Als gevolg van de migratie vanuit Marokko, Turkije, de Nederlandse Antillen en Suriname, ontstonden bovendien nieuwe connecties met bronlanden van respectievelijk hasjiesj, heroïne en cocaïne. In de loop der tijd raakten deze criminele drugsnetwerken door onderlinge samenwerking steeds meer met elkaar vervlochten. Verder ontwikkelde zich de drugsproductie. Eind jaren tachtig was Nederland volgens de politie op Europese schaal al uitgegroeid tot het grootste productieland van amfetamine (KLPD, 1993). Vanaf het einde van dat decennium werd de fabricage van XTC en de internationale afzet ervan, steeds belangrijker (zie hoofdstuk 5). De kwaliteit van de Nederwiet nam in de loop van de jaren tachtig gestaag

toe, en dat werd versterkt door de introductie van in pandige kweekmethoden aan het begin van de jaren negentig. Ook hierin ontwikkelde Nederland zich tot een exportland (zie hoofdstuk 3).

De georganiseerde criminaliteit die niet alleen, maar wel in belangrijke mate, draaide om verdovende middelen, baarde de politie al vanaf de jaren zeventig zorgen en die werden in de loop van de jaren tachtig steeds groter. Het was duidelijk dat de Nederlandse politie in termen van organisatie en expertise niet op kon tegen de internationaal opererende criminele netwerken die zich hadden ontwikkeld.

Politie mensen zoals Jan Blaauw, Cees de Bruyne en Kees Sietsma waren de eersten die in de jaren tachtig aan de bel trokken om aandacht te vragen voor de criminele ontwikkelingen die zij zagen als een direct gevolg van het Nederlandse softdrugsbeleid, en voor de aanpak van de groeperingen die zich met de handel bezighielden (Blaauw, 1980; Sietsma, 1985, p. 180; Klerks, 2000, p. 102). Om het probleem zichtbaar te maken werd door de toenmalige Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) een brede criminaliteitsbeeldanalyse gemaakt. De in 1988 gerapporteerde bevindingen waren dat op dat moment in Nederland zo'n 200 georganiseerde criminele groeperingen actief zouden zijn. Aangezien Italië slechts vier maffia's telde die aan dat criterium voldeden, deed dat cijfer de alarmbellen behoorlijk rinkelen. Hoewel er allerlei kritiek mogelijk was op de wijze waarop die groepen waren geteld en wat nu precies de definitie van 'georganiseerd' was, werd helder dat er iets moest gebeuren. Wat dat 'iets' zou kunnen zijn werd in eerste instantie door Kees Sietsma, toenmalig recherchechef in Amsterdam, nader uitgewerkt. Hij deed dit aan de hand van ideeën die hij daarover al in 1985 op papier had gezet. Sietsma was eigenlijk voorstander van een Nationale Recherche, een Nederlandse FBI, want volgens hem was 'het een illusie dat je de internationale misdaad nog op lokaal niveau kunt bestrijden' (Haenen & Meeus, 1996, p. 2). Hij beseftte echter dat een dergelijke 'superpolitie' in de toenmalige bestuurlijke verhoudingen onaanvaardbaar zou zijn en daarom stelde hij een compromis voor: samenwerking van de recherche op regionaal niveau in één team, met moderne opsporingstechnieken uitgerust, en qua informatie afgezonderd van de reguliere recherchediensten van de toenmalige korpsen. In 1987 werd een concreet voorstel voor de oprichting van een dergelijk team geformuleerd. De regering Lubbers II trok op de politiebegroting voor 1989 middelen uit voor de oprichting van een Interregionaal researchteam. Het duurde echter nog tot 1990 voordat alle administratieve strubbelingen (bijvoorbeeld over de betaling van overuren) uit de weg waren geruimd en dit eerste Interregionaal Recherche Team (IRT), Noord-Holland/Utrecht, met het opsporingsonderzoek kon beginnen (Haenen & Meeus, 1996, p. 30-31).

Het initiatief tot een gecoördineerde aanpak

Het kabinet Lubbers III legde in 1992 de wens tot een intensieve en gecoördineerde aanpak van het probleem van de georganiseerde criminaliteit neer in de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak'.²¹ De regering constateerde dat bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de gedachten nog primair uitgingen naar strafrechtelijke interventies, maar dat ook de structurele maatschappelijke oorzaken van het probleem aandacht behoeften. Preventie van

²¹ *Kamerstukken II, vergaderjaar 1991/92, 22838, nr. 1.*

georganiseerde misdaad was evenzeer noodzakelijk. Daarmee werd vooral gedoeld op het verstoren van de legale infrastructuur waarvan de criminelen gebruikmaakten. Er zou in dat licht een permanente projectgroep 'aankpak georganiseerde criminaliteit' worden gevormd, die de voor georganiseerde criminaliteit meest kwetsbare sectoren moest identificeren en doorlichten en moest adviseren over de aanpak van de gesignaleerde problemen. De groep zou tevens worden belast met de evaluatie van preventieprojecten en afgesloten opsporingsonderzoeken. Voorts werd een bestuurlijke aanpak door het openbaar bestuur voorgestaan, allereers om de bewustwording omtrent het mogelijke misbruik door criminelen van de lokale overheid te vergroten; daarnaast om de integriteit van lokale besturen en ambtelijke organisaties te bewaken. In het verlengde daarvan werd gewezen op het belang van publiek-private samenwerking, aangezien ook juridische, fiscale en financiële deskundigen een rol konden spelen als faciliteerders van georganiseerde misdaad. Het instellen van een Meldpunt ongebruikelijke transacties maakte daarvan deel uit. De strafrechtelijke aanpak zou worden versterkt door het toekennen van een ruimere opdracht aan het Coördinerend Beleidsoverleg van het OM, waaraan voortaan ook de politie zou gaan deelnemen. Op grond van de nota werd het voornemen uitgesproken om over te gaan tot de oprichting van vijf interregionale researchteams. De informatiefunctie van de CRI en de regiokorpsen zou eveneens worden geïntensiveerd, in de vorm van het opstellen van misdaadanalyses, waarbij ook andere wetenschappelijke disciplines, zoals uit het bank- en belastingrecht, betrokken zouden worden. Informatie-uitwisseling met andere instanties, zoals de Belastingdienst, moest worden bevorderd. Op de meeste arrondissementsparketten diende tenminste een officier van justitie te worden aangewezen voor de opsporing en vervolging van georganiseerde criminaliteit. De internationale samenwerking moest eveneens worden versterkt. Tot slot diende de inzet van technologie, met name ten behoeve van de mogelijkheden van het af luisteren van telefoons, aandacht te krijgen. Voor realisering van deze plannen werd in 1993 in totaal € 19,3 miljoen extra uitgetrokken, oplopende naar € 21,8 miljoen in 1994 en de jaren daarna.²²

Hoewel de Tweede Kamer over het algemeen instemde met de notie dat georganiseerde criminaliteit een probleem was dat diende te worden aangepakt, was er ook kritiek.²³ De voorgestelde maatregelen werden tamelijk algemeen gevonden, terwijl onvoldoende duidelijk was gemaakt hoe groot het probleem van georganiseerde misdaad nu eigenlijk was. Het Kamerlid Dijkstal (VVD), sprak zelfs van een 'slordige analyse', met weinig concrete voornemens, waar bovendien te weinig middelen voor werden uitgetrokken (p. 7). Er moesten, kortom, concretere doelstellingen en prioriteiten worden geformuleerd. Minister van Justitie Hirsch Ballin antwoordde dat in de nota het vernieuwende punt van de preventie van georganiseerde criminaliteit centraal stond, maar dat ze verder vooral als een aanzet moest worden beschouwd (p. 13-14). Hij wees er ook op dat de opbouw van de teams voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad al ver was gevorderd en dat op dat moment onderzoeken liepen naar 7 van de 25 misdaadorganisaties van het zwaarste organisatietype, waar de CRI in nadere analyses op was uitgekomen. Bovendien was diverse wetgeving in voorbereiding, onder andere op het terrein van de confiscatie van crimineel vermogen en het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Dales ging in

²² Vóór de invoering van de euro werden de bedragen in de beleidsstukken in guldens opgenomen. Voor de vergelijkbaarheid van de cijfers zijn deze omgerekend naar euro's.

²³ *Kamerstukken II, vergaderjaar 1992/93, 22838, nr. 4.*

op de initiatieven die liepen in de context van het weerbaarder maken van het openbaar bestuur, en ook daarvoor waren nog diverse aanscherpingen van de wet nodig (p. 21). Het was duidelijk dat er nog veel onderzocht en uitgezocht diende te worden om tot een systematische aanpak van georganiseerde misdaad te kunnen komen.

Intussen kampte het IRT Noord-Holland/Utrecht al vanaf de start met forse strubbelingen. Bij de politie bestond een aanzienlijke achterstand met betrekking tot de tactieken en strategieën om criminele groeperingen te kunnen aanpakken van het kaliber waar het zich op richtte: eerst de groep Bruinsma en na diens liquidatie in 1991, de Delta-groep. Ook de regelgeving met betrekking tot het gezag over het team en de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden was niet op orde. Bovendien boterde het niet bepaald tussen de Amsterdamse rechercheurs, die vonden dat zij vanuit hun ervaring veruit het beste wisten hoe de drugscriminaliteit moest worden aangepakt, en het personeel van de andere korpsen. De Amsterdammers waren het bijvoorbeeld volstrekt oneens met de tactiek om een criminele informant de gelegenheid te geven om drugs in te voeren onder regie van de politie en belangrijker, die ook op de markt te brengen. De gedachte was dat de informant op die manier in status zou groeien in het criminele milieu en vervolgens als zakenpartner zou worden geaccepteerd door de leiders van de Delta-groep, waarna hij bewijsmateriaal tegen hen kon verzamelen. Dat was op zichzelf niet ondenkbaar, maar geen aanpak waarvan op planbare termijn resultaat kon worden verwacht. Intussen kon de criminele informant ongestoord grote hoeveelheden verdovende middelen invoeren en verhandelen, en had hij er dus geen enkel belang bij om snel terug te leveren. Het doel kwam dan ook geen stap dichterbij.

De controverses over deze tactiek en het gebrek aan resultaat leidden in 1993 tot het 'ontploffen' van het IRT Noord-Holland/Utrecht, met een zware crisis in de opsporing tot gevolg. Achtereenvolgens bogen de Commissie Wierenga, de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (PEO; de Commissie van Traa) en de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden (de Commissie Kalsbeek) zich over die kwestie. Pas in 2001 kon de affaire ten grave worden gedragen met de publicatie van het zogeheten 'Post-Fort' rapport (Van de Bunt et al., 2001). De IRT-affaire leidde ertoe dat de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij wet werd geregeld, alsmede tot een strakke aansturing van opsporingsonderzoeken door zaaksofficieren van justitie en tot tal van andere maatregelen om de kwaliteit van de opsporing te vergroten. Daarnaast werd het werken met criminele burgerinfiltranten verboden. Enkele jaren later werd dat overigens weer ietwat versoepeld, met onder meer het argument dat de samenwerking met landen waar wel criminele burgerinfiltranten mochten worden ingezet problematisch was, bijvoorbeeld als een infiltrant op Nederlands grondgebied kwam.²⁴ Het middel mocht echter slechts bij hoge uitzondering en met toestemming van de minister van Justitie worden ingezet. Hoewel gecontroleerde leveringen nog wel waren toegestaan, mochten deze alleen nog worden uitgevoerd wanneer garanties konden worden gegeven dat de illegale goederen, zoals verdovende middelen, niet op de markt zouden komen.

²⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 27834, nr. 28.

Vermeldenswaardig is voorts dat de Commissie van Traa een alomvattend wetenschappelijk onderzoek had laten uitvoeren naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland, waardoor het bezwaar werd weggenomen dat er geen duidelijkheid bestond over de aard van het probleem. Het onderzoek liet zien dat in de Nederlandse context geen sprake was van maffia's, maar wel van een netwerkstructuur waarin 'misdaadondernemers' elkaar gemakkelijk wisten te vinden en criminele samenwerkingsverbanden in wisselende samenstelling opereerden. Die conclusie was overigens ook al getrokken in een eerder onderzoek door het WODC en werd bevestigd in latere studies (zie o.a. Van Duyne, Kouwenberg & Romeijn, 1990; Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt, 1998).

2.2 Het beleid van de kabinetten Kok

De plannen van het kabinet Kok I

Het eerste kabinet Kok, oftewel 'paars I', dat bestond uit de PvdA, de VVD en D66, presenteerde in augustus 1994 het regeerakkoord 'Keuzes voor de toekomst'.²⁵ De regering stelde daarin dat veiligheid meer omvatte dan repressie: preventie en hulpverlening waren even belangrijk (p. 26). Het kabinet noemde de Nederlandse benadering van het drugsprobleem relatief succesvol en deze zou worden voortgezet. Wel zou de bestrijding van de drugsoverlast extra aandacht krijgen (p. 26). Ten aanzien van de georganiseerde misdaad bleven de voornemens beperkt tot de oprichting van een landelijk researchteam, dat onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie moest gaan vallen, terwijl de minister van Binnenlandse Zaken, waaronder het beheer van de politie tot Rutte I viel, een nader uit te werken medeverantwoordelijkheid zou krijgen voor het beheer. Tot slot zou het OM worden gereorganiseerd (p. 26).

Het concrete besluit om het Landelijk Researchteam (LRT) op te richten werd nog in 1994 genomen. Het ging deel uitmaken van het toenmalige Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), als aanvulling op en ter ondersteuning van de inmiddels tot kernteams omgedoopte IRT's. Het LRT moest zich gaan richten op het uitvoeren van internationale rechtshulpverzoeken waarvoor lokaal geen goede uitvoeringsinstantie kon worden gevonden, op het geven van een impuls aan het financiële redden, en op het onderzoeken van zaken van nationaal belang. Daarbij ging het om omvangrijke en complexe onderzoeken waarvoor specialistische kennis en expertise op het gebied van financiële researchmethodieken noodzakelijk was (p. 2).²⁶ Het LRT zou een formatieve sterkte van 60 fte moeten gaan krijgen, wat gezien de omvang van het takenpakket niet overdreven veel was. Het LRT was, in tegenstelling tot wat de plannen in het regeerakkoord leken te suggereren, geen overkoepelend landelijk researchteam dat direct werd aangestuurd door de minister van Justitie, maar functioneerde feitelijk als het kernteam van het KLPD.

²⁵ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1993/94, 23715, nr. 11.*

²⁶ *Kamerstukken II, vergaderjaar 1994/95, 22838, nr. 9.*

De paarse drugsnota

Het belangrijkste overkoepelende document dat in de jaren negentig het licht zag op het vlak van het drugsbeleid en -criminaliteit was de nota 'Het Nederlands Drugbeleid. Continuïteit en verandering', oftewel de paarse drugsnota, die in september 1995 werd gepubliceerd.²⁷ In de nota werden de visie, de beoogde aanpak en de doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid beschreven. De centrale doelstelling werd geformuleerd als 'de preventie en beheersing van de uit drugsgebruik voortvloeiende gemeenschaps- en individuele risico's' (p. 4). Daarmee bleef *harm reduction* het uitgangspunt. De scheiding van de markten van softdrugs en harddrugs was een belangrijk onderdeel van dit beleid, waarbij het gedogen van het eerstgenoemde type middelen voorop bleef staan. Dit werd onderbouwd met de constatering dat cannabis slechts beperkt psychische en lichamelijke klachten veroorzaakte (p. 35).

Voor wat betreft de drugscriminaliteit onderkende het kabinet dat het overgrote deel van de criminele organisaties in Nederland actief was met drugshandel (p. 44). Deze groeperingen richtten zich vooral op softdrugs en daarnaast op XTC. Over het geheel genomen sprak de regering echter tevredenheid uit over de aanpak van deze criminaliteit. Er werden grote inspanningen verricht en 'resultaten waren niet uitgebleven.' Tegelijkertijd had de strafrechtelijke aanpak van de handel er ook in Nederland niet toe geleid dat de aanvoer en aanbod van harddrugs blijvend waren teruggedrongen (p. 45). De strafrechtelijke en bestuurlijke bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in verband met onder andere drugshandel, zou derhalve krachtig worden voortgezet. Bij het OM was inmiddels een afzonderlijke eenheid tot stand gebracht die de aanpak van de georganiseerde misdaad coördineerde, terwijl het LRT nog in 1995 operationeel zou worden. Daarnaast waren de mogelijkheden voor financieel rechercheren aanzienlijk verruimd (p. 46).

Wel waren er enige zorgen omtrent wietteelt. Enerzijds werd de opkomst van 'kleinschalige' wietteelt in eigen land, waardoor de coffeeshops op dat moment al in toenemende mate werden bevoorraad, positief gewaardeerd. Anderzijds moest worden voorkomen dat Nederwiet werd geëxporteerd, vanwege de kritiek die dat vanuit het buitenland zou kunnen opleveren. Al met al sprak het kabinet op dat moment met tevredenheid over de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit, waarbij wel werd onderkend dat de bevindingen van de op dat moment nog lopende parlementaire enquêtecommissie mogelijk tot bijstellingen aanleiding zouden kunnen geven.

Vooralsnog werden maar beperkt extra financiële middelen uitgetrokken voor de uitvoering van de beleidsnota. In totaal ging het om € 17,5 miljoen, waarvan slechts € 3,6 miljoen was beoogd voor het intensiveren van de opsporing van criminele organisaties, onder andere voor financieel rechercheren en het verlenen van medewerking aan internationale opsporingsonderzoeken. Het extra geld leek dus met name bedoeld voor het LRT, dat op dat moment op het punt stond om van start te gaan.

In een algemeen overleg over de paarse drugsnota in maart 1996 onderkende toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) mevrouw Borst, dat de groeiende invloed van de georganiseerde

²⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 1994/95, 24077, nr. 3.

criminaliteit op de drugshandel en -productie zorgwekkend was en dat de grensoverschrijdende effecten steeds sterker wordende kritiek uit het buitenland opriepen, waardoor Nederland in een wat geïsoleerde positie dreigde te raken (p. 5).²⁸ In essentie hield die kritiek in dat de grensoverschrijdende drugshandel en -productie, met name van Nederwiet en XTC, het gevolg waren van ons liberale beleid. Het buitenland vroeg om een fundamentele wijziging van het Nederlandse beleid, dus ook om het sluiten van de coffeeshops (p. 6). Borst leek zich echter niet al te druk te maken. Ze vond het vooral kritiek die vanuit 'de hoofdsteden' kwam en hoorde vanuit het buitenland ook 'geluiden van mensen die wat dichterbij de werkvloer' stonden en die het beleid van schadebeperking onderschreven. Zwitserland en Frankrijk, maar ook sommige Duitse Bundesländer, hadden al maatregelen genomen die dezelfde kant opgingen. 'Zo massaal en onwrikbaar is die buitenlandse kritiek op ons beleid ook weer niet', aldus de bewindsvrouw. Voorts stelde ze dat de opkomst van de georganiseerde criminaliteit geen specifiek Nederlands probleem was (p. 6).

Minister van Justitie Sorgdrager onderstreepte eveneens dat de nadruk lag op preventie, op het voorkomen dat mensen verdovende middelen gingen gebruiken. Verder verliep de samenwerking tussen zorgverleners en strafrechttoepassers ten aanzien van de verslaafde gebruikers, die uiteenlopende verwervingscriminaliteit pleegden, steeds beter (p. 21). Ook het aanpakken van de productie en de invoer van drugs zag ze als preventief, waarbij ze tevens verwees naar de import van precursoren en het voorkomen van witwassen. Volgens cijfers van de Europese Drugsunit – de voorloper van Europol – had Nederland in 1994 in totaal 29 procent van de cocaïne in de EU in beslag genomen, een hoeveelheid van 8200 kilo. Bij cannabis ging het om 33 procent van het totaal in de Unie, 230.000 kilo, waarbij de Nederwiet nog niet was meegerekend. Uit andere cijfers bleek dat die eveneens een forse omvang had: volgens de politie was in 1994 in totaal 500.000 kilo aan planten in beslag genomen. Nederland nam zijn verplichtingen dus serieus, aldus Sorgdrager (p. 21). De populariteit van XTC baarde wel zorgen, ook omdat een aanzienlijk deel van de, ook in het buitenland, in beslag genomen pillen in Nederland was gefabriceerd. Sorgdrager had er bij het college van procureurs-generaal dan ook op aangedrongen om dit thema prioriteit te geven (p. 31). Daarnaast had de illegale bedrijfsmatige teelt van Nederwiet de aandacht en de strafmaat zou worden verhoogd naar vier jaar. De bewindsvrouw benadrukte het dilemma: enerzijds zou huisteelt de mogelijkheid geven om de rol van de georganiseerde criminaliteit bij de toelevering naar de coffeeshops te verkleinen. Anderzijds bestond het gevaar dat een deel van de huistelers door de georganiseerde criminaliteit zou worden geannexeerd (p. 31). De grootschalige teelt was onderwerp van opsporing en vervolging, maar ook netwerken van kleine telers omdat het daarbij net zo goed ging om georganiseerde verbanden (p. 32).

De opsporing van de georganiseerde (drugs)criminaliteit

Het paarse kabinet ging in mei 1995 in een brief aan de Kamer in op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Daarin kwam de voortgang van de uitvoering van de nota van 1992 aan de orde en werden enkele nieuwe maatregelen aangekondigd.²⁹ De brief startte met het aanstippen van de discussie over wat er nu precies onder georganiseerde misdaad moest worden verstaan, zonder daar een standpunt over in te

²⁸ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1995/96*, 24077, nr. 35.

²⁹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1994/95*, 22838, nr. 14.

nemen. Er diende in elk geval prioriteit te worden gelegd bij de bestrijding van die vormen van criminaliteit en die criminele groeperingen die de grootste inbreuk vormden op de rechtsorde en derhalve op de samenleving. Daarbij speelden criteria een rol die betrekking hadden op de innesteling van georganiseerde misdaad in de samenleving: investeren van criminele vermogens in de legale samenleving; de betrokkenheid van legale ondernemingen, instituties en deskundigen – direct of indirect – bij criminele activiteiten; en corruptie (p. 4). Het kabinet schetste de resultaten in positieve zin. De problematiek stond op de agenda van allen die in meerdere of mindere mate verantwoordelijkheid droegen voor de aanpak, terwijl preventieve en bestuurlijke maatregelen in gang waren gezet. Daarnaast had de oprichting van de kernteams bijgedragen aan de gelede opbouw van de opsporing vanaf de basis (p. 9). Wel diende beter zicht te worden verkregen op de resultaten die deze teams behaalden, en zou moeten blijken of die structureel van aard waren. Het ministerie van Justitie coördineerde de aanpak; binnen het College van Procureurs-Generaal was een portefeuillehouderschap georganiseerde misdaad gecreëerd en bij het OM een landelijk bureau. Hierdoor konden de lokale, regionale, interregionale en landelijke inspanningen beter op elkaar aansluiten en de internationale samenwerking worden verbeterd (p. 10). 'Het optreden tegen georganiseerde misdaad gaat, evenwichtig en zorgvuldig, voort', zo constateerde het kabinet (p. 9).

Dat er nog wel extra inspanningen nodig waren bleek in september 1996, toen het kabinet een uitgebreid plan van aanpak presenteerde naar aanleiding van de bevindingen van de PEO.³⁰ De enquêtecommissie had niet minder dan 129 aanbevelingen gedaan die door de regering waren overgenomen. Het plan bevatte dan ook uiteenlopende initiatieven voor nieuwe wetgeving, zoals op het terrein van bijzondere opsporingsbevoegdheden, maar ook een scala aan maatregelen met betrekking tot de informatiehuishouding, informatievoorziening en de kwaliteit van de recherche. Daarnaast zou er specifiek aandacht zijn voor de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van het OM, waarvoor het kabinet financiële middelen beschikbaar stelde.

Een belangrijk onderdeel van de implementatie was het programma Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO). Het programma had tot doel om de opsporings- en vervolgingstaak van politie en OM optimaal te organiseren. De werkprocessen van de recherche dienden op resultaat en kwaliteit te worden gestuurd en beoordeeld. Het ABRIO-programma moest uiteindelijk, dat wilde zeggen ultimo 2002, leiden tot de invoering van een landelijk stelsel van normerende en controleerbare kwaliteitseisen (p. 28).³¹

Financieel rechercheren en ontneming

Financieel rechercheren en ontneming was, naast de bestuurlijke aanpak, al vanaf het begin van de jaren negentig een andere belangrijke pijler onder het beleid ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. De ontnemingswetgeving ('Plukze'-wetgeving) was op 1 maart 1993 van kracht geworden, maar in de uitvoering bleken er enkele jaren later nog de nodige knelpunten te bestaan.³² De politie diende meer –

³⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1996/97, 24072, nr. 89.

³¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1998/99, 26200, hoofdstuk VI, nr. 2.

³² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1996/97, 25000, hoofdstuk VI, nr. 2, p. 29 e.v.

goed voorbereide – zaken aan te leveren en het OM moest zich blijven inspannen om de buitgerichte opsporing en vervolging in de dagelijkse rechtshandavingspraktijk te incorporeren. De zittende magistratuur toonde nog reserves ten aanzien van de ontnemingswetgeving als geheel. In dit kader moest de kennis en vaardigheid op het terrein van het financieel rechercheren bij de politie verder worden ontwikkeld. Bij het OM was het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) ingericht. Het BOOM zou worden versterkt met twee accountants, die met name de parketten gingen ondersteunen. Daarnaast zou de wetgeving worden getoetst op knelpunten. De executie van ontnemingsvorderingen werd belegd bij het Centraal Justitieel Incasso Bureau.

Om witwassen beter tegen te gaan en ontneming te versterken werden diverse wetten aangepast. Zo werd witwassen als een zelfstandig strafbaar feit opgenomen in het Wetboek van Strafrecht.³³ Verder werden de geldtransactiekantoren onder een strikter controleregime gebracht met de Wet Inzake de geldtransactiekantoren.³⁴ Ook de Wet Melding ongebruikelijke transacties en de Wet Identificatie bij financiële dienstverlening werden aangescherpt, door het invoeren van een identificatieplicht en een meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties door handelaren in zaken van grote waarde.³⁵

De ontnemingsregeling werd gewijzigd door het wegnemen van belemmeringen en stroomlijning, maar niet fundamenteel herzien. Het doel was om de bij de opsporing, vervolging en executie betrokken personen en instanties voldoende armslag te bieden om doelmatig op te treden, zonder een onevenredige aantasting van rechten van burgers. Daarnaast werd het probleem van schijnconstructies geadresseerd. Criminelen bleken in de praktijk vaak vermogensbestanddelen op naam van anderen te zetten en de regeling voorzag er nu in om in dergelijke gevallen bepaalde voorwerpen die aan die ander toebehoorden, vatbaar te maken voor beslag en uitwinning. Het ging dan om voorwerpen die toebehoorden aan een ander dan degene aan wie de geldboete was opgelegd of tegen wie de vordering tot de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel was gericht.³⁶

Bestuurlijke aanpak

De nota van 1992 legde, zoals hiervoor werd geschetst, veel nadruk op de preventie van georganiseerde misdaad middels een bestuurlijke aanpak. Het onderzoek 'Gewapend bestuursrecht' had intussen laten zien dat er aanleiding was om het toetsingskader van de regelgeving aan te passen en dat er naar een manier moest worden gezocht om potentiële contractpartners van de overheid door te lichten.³⁷ Het besef dat overheidsorganen weerbaar en alert moesten zijn, was echter nog onvoldoende gemeengoed, en het inzicht in de bestaande mogelijkheden om informatie te verschaffen aan het bestuur was eveneens voor verbetering vatbaar (p. 12). Er werd gedacht aan de instelling van een bestuurlijke informatiedienst, die het bestuur kon ondersteunen bij de beoordeling van de integriteit van haar partners. De discussie leidde in

³³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 27159, nrs. 1-3.

³⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28229, nrs. 1-3.

³⁵ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28018, nrs. 1-3.

³⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28079, nrs. 1-3.

³⁷ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1994/95, 22838, nr. 14.

1999 tot het voorstel voor de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), die in 2003 van kracht zou worden.³⁸

Versterkte aandacht voor synthetische drugs en cocaïne

Het eerste kabinet Kok bleef tot medio 1996 van mening dat specifieke prioriteit voor het aanpakken van de synthetische drugsproductie niet nodig was, waarbij onder meer werd verwezen naar de aandacht die de toenmalige Economische Controledienst (ECD, later opgegaan in de FIOD) en het Kernteam Zuid-Nederland (KTZ) al aan de problematiek gaven (Spapens, 2006). Desgevraagd voelde minister Sorgdrager in maart 1996 derhalve nog niets voor de oprichting van een speciale opsporingseenheid die zich met synthetische drugs moest gaan bezighouden, een van de aanbevelingen uit een door het KTZ uitgevoerd fenomeenonderzoek (Spapens, 2006). Volgens haar volstonen de activiteiten die al werden verricht en wilde ze ervoor waken dat extra aandacht voor synthetische drugs ten koste zou gaan van die voor andere criminaliteitsproblemen. Die vrees was overigens niet onterecht (zie hierna in hoofdstuk 3). Het ingenomen standpunt bleek echter steeds minder houdbaar. De ECD had al duidelijk gemaakt dat ze het extra werk dat voortvloeide uit de in 1995 van kracht geworden Wet Voorkoming misbruik chemicaliën (WVMC) nauwelijks aankon, maar belangrijker was de aanzwellende kritiek vanuit het buitenland op de drugsexporten vanuit ons land.

In Europa waren Duitsland en Frankrijk de aanjagers van het ongenoegen, met name omdat in 1995 de vaste grenscontroles waren opgeheven met het van kracht worden van het Akkoord van Schengen en omdat de omvang van het drugstoerisme sterk begon toe te nemen. Ook de Verenigde Staten hadden echter kritiek op de rol van ons land als 'narcostaat' (Tops et al., 2018, p. 55). Frankrijk nam die term over en dreigde vanwege de drugsproblematiek de agenda van het Nederlands voorzitterschap van de EU, dat ons land in de eerste helft van 1997 zou bekleden, te gaan frustreren (Spapens, 2006). Dit baarde toenmalig premier Kok ernstige zorgen. Hoewel de synthetische drugsproductie maar een deel van het probleem was, had de regering dringend behoefte aan een gebaar van goede wil.³⁹ In september 1996 leidde het alsnog tot het abrupte besluit om een Unit Synthetische Drugs (USD) op te richten.⁴⁰ Er was bovendien grote haast bij, zoals de destijds betrokkenen later vertelden (Tops et al., 2018). De USD diende, althans op papier, 'operationeel' te zijn voordat Nederland het voorzitterschap van de EU in 1997 zou overnemen. De USD zou een formatieve sterkte krijgen van 46 personen.⁴¹

Op 17 september 1996 bood het kabinet de eerste voortgangsrapportage over de paarse drugsnota aan, waarin de zwaardere maatregelen ten aanzien van synthetische drugs werden aangekondigd.⁴² Daarnaast bleek ook actie nodig om de omvang van de doorvoer van drugs, waaronder cocaïne, in te perken. Daarvoor was versterking nodig van de controles aan de buitengrenzen en verbetering van de internationale

³⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1999/00, 26883, nrs. 1-3.

³⁹ Overigens werden in 1998 met Frankrijk ook samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak van het drugstoerisme vanuit Nederland naar Noord-Frankrijk, in het zogenoemde Akkoord van Hazeldonk (zie Colman et al., 2018, p. 47).

⁴⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1996/97, 24077, nr. 39.

⁴¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1996/97, 24077, nr. 46.

⁴² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1996/97, 24077, nr. 39.

samenwerking (p. 9). De Douane zou de beschikking krijgen over containerscanners voor de haven van Rotterdam en op Schiphol. De onderzoeks- en opsporingscapaciteit zou voorts worden uitgebreid door middel van de oprichting van Hit and Run Container teams (HARC). Daarbij ging het om samenwerkingsverbanden van de FIOD, de toenmalige rivierpolitie, de Douane en het OM. Voor de samenwerking met het buitenland werd verwezen naar de taakopdracht van het LRT en naar de voorgenomen oprichting van internationale rechtshulpcentra, die de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken moesten gaan coördineren, alsmede naar initiatieven in EU-verband ter verbetering van de samenwerking bij de bestrijding van de intra-Europese drugsstromen (p. 10).

De Kamer voerde in januari 1997 een algemeen overleg met de bewindslieden over de voortgangsrapportage.⁴³ Minister Sorgdrager rapporteerde de initiatieven die waren genomen ten aanzien van XTC en het drugstoerisme, maar wilde er ook voor waken dat het beeld ontstond dat het kabinet zich daarbij door de Franse president Chirac had laten leiden. 'Het onderwerp 'drugs' staat in Europa zeer hoog op de agenda', aldus de bewindsvrouw. Nederland was dus niet het enige land waar het probleem meer prioriteit had gekregen. De rol van ons land als exporteur van verdovende middelen probeerde ze te nuanceren door te stellen dat Nederland veel cijfers verzamelde over drugscriminaliteit en aan de EU beschikbaar stelde. Daardoor ontstond 'een verkeerd beeld' in vergelijking met de landen die veel minder gegevens aanleverden (p. 18). De politie had volgens haar grote successen behaald, die zeker geen 'druppel op de gloeiende plaat' waren, ook al hadden opsporingsonderzoeken niet tot grote aantallen veroordelingen geleid (70 veroordelingen op 350 onderzoeken, p. 5). Dat was merkwaardig omdat een criminele groep toch uit meerdere personen bestond, maar waar dat verschil vandaan kwam, kon de minister niet verklaren.

In september 1997 volgde de tweede voortgangsrapportage over de paarse drugsnota.⁴⁴ Hierin werd verslag gedaan van de werkzaamheden van de USD en het Schipholteam, dat zich bezighield met de bestrijding van cocaïnesmokkel. De Douane in de haven van Rotterdam zou in 1998 een containerscanner in gebruik kunnen nemen, maar voor Schiphol liep de aanbestedingsprocedure nog (p. 13). Voorts meldde het kabinet dat Nederland tijdens het voorzitterschap van de Europese Unie een 'Early warning system' tot stand had gebracht waarmee de lidstaten elkaar snel konden informeren over nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot synthetische drugs, zodat deze als zij gevaarlijk werden bevonden sneller onder de strafwetgeving gebracht konden worden (p. 13). Verder was een HARC-team operationeel in Rotterdam en sinds 1 juli 1997 ook een op Schiphol. Besprekingen tussen de Douane, de FIOD, de politie en het OM te Zeeland over een HARC-team aldaar, waren nog gaande (p. 14).

De plannen van het kabinet Kok II

In augustus 1998 werd het kabinet Kok I opgevolgd door het kabinet Kok II, dat politiek dezelfde samenstelling behield. Wel ging het departement van Justitie over van D66 naar de VVD en werd de heer

⁴³ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1996/97, 24077, nr. 43.*

⁴⁴ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1997/98, 24077, nr. 57.*

Korthals de nieuwe minister. In het regeerakkoord, wat overigens niet viel onder Korthals, werd aangekondigd dat er voor politie en veiligheid omgerekend € 341 miljoen extra beschikbaar zouden komen (p. 15). De woorden 'georganiseerde criminaliteit' kwamen in het omvangrijke document echter niet voor. Ten aanzien van het drugsbeleid waren er evenmin nieuwe plannen: de hoofdlijnen bleven ongewijzigd (p. 47). Preventie, met name gericht op de jeugd, nam een centrale plaats in. Verder zou de samenwerking, met name met de directe buurlanden, gericht op de bestrijding van drugshandel en -criminaliteit, een hoge prioriteit houden. Al snel noopten de ontwikkelingen in de drugscriminaliteit, en de synthetische drugsproductie en -handel en cocaïnesmokkel in het bijzonder, het kabinet tot nadere actie.

Het programma 'Samenspannen tegen XTC'

Ondanks de oprichting van de USD en de extra aandacht die werd gegeven aan synthetische drugs, werd het de betrokken beleidsmakers duidelijk dat meer nodig was. De hoeveelheid wereldwijd in beslag genomen XTC die afkomstig was uit Nederland, en de aantallen laboratoria die werden gevonden, namen niet af. Bovendien leek de export van XTC naar de Verenigde Staten in de tweede helft van de jaren negentig alleen maar te groeien. Toenmalig president Clinton zette toenmalig premier Kok op niet zachtzinnige wijze voor het blok om daar meer tegen te doen, onder meer door te dreigen dat Nederland op de zogenoemde *Majors List* zou worden gezet. Die lijst kan worden gezien als een 'zwarte lijst' van drugsproducerende landen, waardoor Nederlandse bedrijven minder gemakkelijk in de Verenigde Staten zaken zouden kunnen doen of investeren (Spapens, 2006; Neve et al., 2007; Tops et al., 2018). Nieuwe maatregelen werden neergelegd in het beleidsplan 'Samenspannen tegen XTC', dat begin 2001 het licht zag.⁴⁵

Het veelomvattende beleidsplan richtte zich op drie speerpunten. Het eerste was het verkrijgen van meer zicht op de XTC-sector, door het uitvoeren van criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's). Het Kernteam Zuid-Nederland en de USD waren in het voorjaar van 2001 organisatorisch samengevoegd en die taakopdracht werd in eerste instantie neergelegd bij de afdeling misdaadanalyse van dat team. In 2002 werd het eerste, nog beknopte, CBA voltooid, gevolgd door een diepgaandere tweede analyse die in 2005 verscheen (Huisman, 2005). Daarna zou het thema worden meegenomen in de nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit, waarvan de eerste proeve in 2004 werd gepubliceerd (DNRI, 2004).

Het tweede speerpunt lag bij het versterken van de handhaving. Dat werd gezocht in het (verder) verbeteren van de samenwerking tussen de betrokken instanties. Dat gold ook voor de internationale samenwerking. Zo werd voorgenomen om de bilaterale samenwerking met Frankrijk, Duitsland en de Verenigde Staten te versterken. Er zouden onder meer twee politieliaisons en een Ambassaderaad in de Verenigde Staten worden gestationeerd (p. 20).⁴⁶ De Amerikanen hadden zelf ook al een *Foreign Liaison Officer* in Den Haag. De opsporingscapaciteit in Nederland werd fors uitgebreid. Elk kernteam zou een speciaal XTC-team krijgen, dat zich uitsluitend zou gaan richten op de ontmanteling van productie en handel, primair als respons op buitenlandse rechtshulpverzoeken. In totaal zouden de XTC-teams 90 à 100 medewerkers krijgen.

⁴⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2000/01, 23760, nr. 14.

⁴⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2000/01, 23760, nr. 14.

Het derde speerpunt richtte zich op de infrastructuur van de synthetische drugsproductie, dat wil zeggen op de aanpak van de precursoren, uitrusting en distributie. De regering was voornemens om de WVMC op onderdelen te verzwaren. Dat zou echter in EU-verband moeten worden besproken (pp. 12-13).⁴⁷ Datzelfde gold voor de mogelijkheid dat ook andere EU-lidstaten wetgeving zouden introduceren ten aanzien van voorbereidingshandelingen, vergelijkbaar met het Nederlandse artikel 10a Opiumwet, en voor het verkleinen van de beperkingen bij de (strafrechtelijke) samenwerking met China, waar veel precursoren vandaan kwamen. Meer concreet zou in de WVMC een toezichthoudende bevoegdheid van de Douane worden opgenomen en zou de ECD meer bevoegdheden krijgen tot het instellen van een nader onderzoek naar de eindgebruiker, nadat een melding van een verdachte transactie was binnengekomen (p. 13).⁴⁸ Tot slot zou de landelijke Coördinatie Commissie Precursoren het bestaande controlemechanisme en de toepassing daarvan, tegen het licht gaan houden. De informatiehuishouding tussen de betrokken diensten diende onder auspiciën van die commissie te worden verbeterd. De professionele ontmanteling van de synthetische drugslaboratoria vroeg eveneens aandacht, aangezien daarvoor op dat moment geen voorziening bestond. Tot 1999 had alleen de politieregio Haaglanden een team, dat op eigen initiatief was opgericht. Dit team werd op verzoek van andere korpsen echter overal in het land ingezet. De korpsleiding van Haaglanden verzocht om die reden extra financiering van het Rijk, maar op dat verzoek kreeg men nul op rekest. De consequentie was dat de korpsleiding had besloten het team op te heffen (Spapens, 2006). De aanpak van de productiemiddelen zou vooral worden gericht op de legaal verkrijgbare tabletteermachines. Er werd ook daarbij gedacht aan een meldingsmogelijkheid van verdachte transacties.

De USD kreeg er 15 fte bij, alsmede extra budget voor de inzet van het OM bij de unit, terwijl het mandaat van het team met twee jaar werd verlengd tot en met 2006. In algemene zin kreeg de politie € 4,5 miljoen extra per jaar, het OM € 2,2 miljoen en de zittende magistratuur € 1,6 miljoen. De Douane en de KMar kregen meer personeel om de controles aan de landsgrenzen te kunnen intensiveren. Er zouden ook extra drugshonden en (mobiele) scanners komen, om gerichte controles op passagiers, vracht en pakketpost te kunnen uitvoeren. Voorts zou worden bezien of het mobiele toezicht op de transportsector moest worden uitgebreid, onder meer op basis van risicoanalyses. In 2002 werd een bedrag van €0,45 miljoen uitgetrokken voor de aanschaf van een bagagescanner en voor de aankoop van vijf drugshonden (met bijkomende kosten). Voor de uitbreiding van de personele inzet van de KMar kwam € 1 miljoen beschikbaar. Voor de ontmanteling van laboratoria kwam er een nieuwe landelijk dekkende voorziening, waarvoor jaarlijks een budget van €0,68 miljoen werd gereserveerd.

De reacties van de Kamer op het beleidsplan waren overwegend positief. Een kritiekpunt was wel dat de te bereiken resultaten niet scherp waren geformuleerd.⁴⁹ De minister van Justitie antwoordde dat het om een kadernota ging, die nog concreter door de daarin aangesproken partijen moest worden uitgewerkt. De

⁴⁷ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000/01, 23760, nr. 14.

⁴⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000/01, 23760, nr. 14.

⁴⁹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000/01, 24077, nr. 88, pp. 2 – 6.

Kamer verzocht het kabinet, bij motie, toch nadrukkelijk om toetsbare resultaten te formuleren.⁵⁰ In december stelde de minister de volgende centrale beleidsdoelstelling vast: 'door middel van de XTC-nota wordt een wezenlijke verhoging van de pakkans en een aanmerkelijke reductie van productie en handel in synthetische drugs in Nederland beoogd, en wel in een periode van 5 jaar.'⁵¹ Dit bood dus nog altijd ruimte voor nadere invulling van wat er dan precies onder 'wezenlijk' en 'aanmerkelijk' moest worden verstaan, zoals de latere evaluatie liet zien (Neve et al., 2007). Tussen 2001 en 2004 zou de uitvoering van het plan met kracht ter hand worden genomen (zie hoofdstuk 5).

De Amerikaanse autoriteiten, onder meer bij monde van de nieuw aangetreden president Bush, bleven druk op Nederland zetten. Dat leidde bij de autoriteiten niet tot nieuwe bezorgdheid: Nederland had zijn goede wil getoond, en de bilaterale samenwerking was op allerlei vlakken geïntensiveerd, dus de kritiek werd primair gezien als bedoeld voor het Amerikaanse thuisfront (Spapens, 2006).

Het Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol

Een tweede ontwikkeling op het vlak van drugscriminaliteit was dat rond de eeuwwisseling de hoeveelheden cocaïne die op Schiphol werend onderschept en het aantal aangehouden drugskoeriers toenamen. Waar in 2001 nog 1303 drugskoeriers werden gearresteerd op Schiphol, was dit in 2002 opgelopen tot 2176 (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009). De strafrechtsketen raakte verstopt als gevolg van het aantal aanhoudingen. Om die reden was besloten om aangehouden koeriers, nadat hun drugs waren afgenomen, heen te zenden zonder een veroordeling, met slechts een vliegverbod van 3 jaar. Deze aanpak leidde tot veel ophef en uiteindelijk tot een motie van afkeuring voor minister Korthals (Wever, 2020, p. 314).

Om de problemen aan te pakken stuurde de regering in januari 2002 het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' naar de Tweede Kamer.⁵² De kern daarvan was het realiseren van een structureel hoog handhavingsniveau waardoor de pakkans zo groot werd dat er een afschrikwekkende werking van zou uitgaan. De al bestaande twee sporenaanpak werd nader geïntensiveerd. Het eerste spoor betrof extra maatregelen om drugstransporten naar Nederland te voorkomen. In het tweede spoor werden aanvullende maatregelen getroffen om de aangetroffen drugs in beslag te nemen en adequate justitiële interventies toe te passen op de drugskoeriers. Concreet werden maatregelen met betrekking tot de aanvoer van drugs, de controle van drugs, het strafrechtelijk beleid en de penitentiaire capaciteit aangekondigd. Het beleid voorzag in een versterking van het Schipholteam, het OM en de zittende magistratuur en in een uitbreiding van de celcapaciteit en aandacht voor de behandeling van verdachten, dat laatste in de vorm van medische verzorging, veilig vervoer, tolken en rechtsbijstand.

⁵⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000/01, 24077, nr. 89.

⁵¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2000/01, 24077, nr. 94, p. 10.

⁵² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2001/02, 28192, nr. 1.

Voor de uitvoering van het plan werd een post van € 50 miljoen per jaar voorzien. In de praktijk wisselden de kosten van het Plan van aanpak Schiphol door de jaren heen. Voor het realiseren van extra gevangenis capaciteit en noodvoorzieningen waren forse investeringen nodig, die in 2003 zelfs ruim € 80 miljoen beliepen. Na de afschaffing van de noodvoorzieningen in 2005 waren minder middelen nodig, maar nog altijd ruim € 21 miljoen in 2006 (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009).

De nadagen van het kabinet Kok II

In de Kamerdebatten over het drugsbeleid en de voortgang van de paarse drugsnota kwam in de loop der tijd het vraagstuk van de regulering van de 'achterdeur' op tafel, welke door een deel van het politieke spectrum werd gezien als een mogelijkheid om de georganiseerde criminaliteit achter de wietteelt te beteugelen. Het kabinet toonde zich daarvoor, hoewel regeringspartij D66 voorstander was, niet ontvankelijk. In oktober 2002 bood het kabinet Kok II de laatste voortgangsrapportage over de paarse drugsnota aan de Kamer aan.⁵³ De uitgaande regering ontvouwde logischerwijs geen nieuwe plannen meer, maar verwees op het vlak van drugscriminaliteit terugblikkend vooral naar het beleid dat was gevoerd om de synthetische drugsproblematiek aan te pakken, maar ook op de maatregelen die waren getroffen om de cocaïnesmokkel via Schiphol tegen te gaan.

2.3 Het beleid van de kabinetten Balkenende

De plannen van de kabinetten Balkenende I en II

Het eerste kabinet Balkenende werd in juli 2002 gepresenteerd en bestond uit een coalitie van het CDA, de VVD en de Lijst Pim Fortuyn (LPF), maar viel al binnen drie maanden. In die korte periode gaf de regering wel aan dat het ingezette beleid gericht op het verbeteren van de preventie van (georganiseerde) misdaad door het bevorderen van integriteit bij burgers, bedrijfsleven en overheid, prioriteit zou blijven houden.⁵⁴

Het tweede kabinet Balkenende legde in oktober 2002 de plannen neer in het programma 'Naar een veiliger samenleving'.⁵⁵ Daarin werd het voornemen uitgesproken om de opsporing en de professionaliteit van de recherche op alle niveaus (regionaal, bovenregionaal en nationaal) te versterken. De plannen ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde misdaad beperkten zich tot een organisatorische verandering, namelijk de oprichting van een Nationale Recherche (p. 25). Deze zou worden ondergebracht bij het KLPD en de kernteams, het LRT, de Unit mensensmokkel, de USD en de XTC-teams gaan omvatten, waardoor prioriteitstelling en beheer eenvoudiger werden. Het landelijk parket zou het gezag voeren, terwijl het beheer toeviel aan de korpsbeheerder van het KLPD. Er werd rekening gehouden met een uitbreiding van circa 130 fte.⁵⁶ Voor 2004 werd daartoe € 3,4 miljoen ter beschikking gesteld, oplopend naar € 10,3 miljoen vanaf 2006 (p. 6).

⁵³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 24077, nr. 110.

⁵⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 28600, Hoofdstuk VI, nr. 2, p. 62.

⁵⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 28684, nr. 1.

⁵⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 28684, nr. 2.

Specifiek op het terrein van verdovende middelen werd de wietteelt al gauw een centraal thema voor het kabinet. Minister Donner van Justitie maakte vanaf het begin duidelijk dat naar zijn idee regulering van softdrugs geen effect zou hebben op het verlichten van de werkdruk van het strafrechtelijke apparaat – zo dat in zijn ogen al een argument zou mogen zijn – aangezien veruit de meeste rechtszaken gingen over harddrugs.⁵⁷ Dat spoor was derhalve al direct afgesloten. De nieuwe bewindsman zette daarentegen in op een repressieve benadering van wietteelt, zowel in strafrechtelijke zin als in de vorm van een bestuurlijke aanpak, zo liet ook zijn reactie op een onderzoek van Bovenkerk en Hogewind (2003) naar de wietteelt in Nederland zien.⁵⁸ Niet alleen de telers zelf moesten worden aangepakt, maar ook de organisatoren van de teelt.

De Cannabisbrief van minister Donner

Tijdens een algemeen overleg in juli 2003 herhaalde de minister dat regulering van wietteelt geen optie was en kondigde een plan van aanpak aan, dat hij vergeleek met het programma 'Samenspannen tegen XTC'.⁵⁹ Het ging volgens Donner met name om het aanpakken van de situatie in de oude wijken, waarbij de bewindsman aantekende dat het herstel jaren zou vergen en hij niet de garantie kon geven dat het ging lukken. Niettemin diende er een streng beleid te worden gevoerd omdat er sprake was van illegale zaken. Zo had een analyse van het OM aangetoond dat georganiseerde criminele groeperingen de wietteelt faciliteerden. Minister Donner vergeleek de situatie met het hopen van een lekke boot. De lekken konden weliswaar niet worden gedicht, maar het was zaak dat de boot bleef drijven (p. 9). In april 2004 stuurde de minister het plan, dat bekend werd als de 'Cannabisbrief', naar de Kamer'.⁶⁰ Het kabinet kondigde een serie maatregelen aan, waarbij een gecombineerde bestuurlijke en strafrechtelijke benadering centraal stond.

Ten eerste werd van gemeenten verwacht dat zij, gefaciliteerd door het Rijk, de bestuursrechtelijke handhaving van de wietteelt zouden stimuleren en intensiveren door convenanten aan te gaan met private partijen en diensten, waarin afspraken werden neergelegd over ieders inzet bij deze handhaving. Ten tweede zou wietteelt strafrechtelijk worden aangepakt, zowel ten aanzien van de huisteler als ten aanzien van mogelijk betrokken criminele organisaties. De toenmalige politieregio's moesten opsporingsonderzoeken, gebaseerd op regionale criminaliteitsanalyses, in eerste instantie zelf oppakken, zo nodig ondersteund door de nieuwgevormde Nationale Recherche. De criminele betrokkenheid van *growshops* bij de grootschalige teelt van Nederwiet zou eveneens strafrechtelijk worden aangepakt. Ten derde zou het kabinet woningcorporaties stimuleren om bedrijfsmatige teelt in huurwoningen te ontmoedigen door middel van het ontbinden van huurcontracten en/of het sluiten van woningen. Ten vierde zou worden ingezet op een financiële aanpak, zowel door middel van strafrechtelijke ontneming als fiscale invordering. In de vijfde plaats zouden de strafmaat en de richtlijn voor beroeps- en bedrijfsmatige wietteelt worden herzien, in het kader van de omzetting van het Europees Kaderbesluit Illegale drugshandel. Tot slot zouden binnen het lopende project 'Handhaven op Niveau' (HON) nieuwe technieken

⁵⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 24077, nr. 119.

⁵⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 24077, nr. 120, p. 2.

⁵⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2002/03, 24077, nr. 121.

⁶⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2003/04, 24077, nr. 125.

van opsporing en handhaving van wietteelt worden geïnventariseerd en worden bewerkt tot *best practices* ten behoeve van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. Hoewel het plan omvangrijk was, is het opvallend dat er geen extra middelen voor werden vrijgemaakt.

Het beleid voor de aanpak van georganiseerde misdaad

Vanaf 2004 werd het beleid voor de aanpak van georganiseerde misdaad voor het eerst mede gebaseerd op de eerste proeve van een Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde misdaad.⁶¹ Het kabinet stelde in een reactie dat voor een effectieve benadering een flexibele, gedifferentieerde en integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, civielrechtelijke en preventieve instrumenten noodzakelijk was. Een succesvolle aanpak vergde kennis, inzicht en een adequate informatiehuishouding. De sturing op informatie zou worden versterkt door het opstellen van een intelligence agenda. Daarop zouden onderwerpen komen te staan waarover op alle niveaus gericht informatie moest worden ingewonnen (p. 2). Met dit alles zou de kwaliteit van de opsporing verder kunnen worden verbeterd. Voorts diende de internationale dimensie in de aanpak verder versterkt te worden, omdat georganiseerde criminaliteit in toenemende mate landsgrensoverschrijdend was. De aanpak van georganiseerde misdaad zou binnen de politie niet exclusief worden belegd, maar een taak zijn van alle rechercheonderdelen. Het OM droeg vanuit zijn gezagsrol met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van (georganiseerde) criminaliteit zorg voor gerichte prioritering (p. 3).

De discussies met de Kamer (2005 – 2006)

De aanpak van de drugscriminaliteit

In maart 2005 vond een algemeen overleg plaats over de drugssmokkel via Schiphol.⁶² De Kamer toonde zich tevreden over de resultaten op de luchthaven, maar onderkende wel dat de toestroom van cocaïne naar Nederland niet leek te verminderen. De minister stelde dat het project slechts een beperkt doel had gehad, namelijk het 'schoonkrijgen van de luchtverkeerswegen tussen Nederland en de Antillen' (p. 6). Vervolgens moest de aanlanding via de scheepvaart onder controle worden gebracht en daarna ook nog het verkeer de andere kant op. Hiervoor was samenwerking met Colombia, Suriname en eventueel Venezuela nodig, onder andere via Nederlandse politieliaisons in die landen (p. 7). De scheepvaartbewegingen tussen het noorden van Zuid-Amerika en Europa moesten onder controle worden gebracht, terwijl de douanecontroles in de zeehavens van Nederland al waren geïntensiveerd (p. 7).

De bewindsman ging daarnaast in op de 'kunstmatige drugs.' Daarmee doelde hij op synthetische drugs, hoewel ook andere harddrugs, zoals cocaïne en heroïne, producten zijn van chemische processen. Hij gaf daarin voor het eerst aan dat onderzocht werd of met China afspraken konden worden gemaakt over de controle van de grondstoffen die uit die regio werden ingevoerd (p. 8).

⁶¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 29911, nr. 1*

⁶² *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 28192, nr. 38.*

Tot slot stipte de minister de wietindustrie aan. De aanpak van wietplantages was al merkbaar geïntensiveerd en het OM zou met een plan komen om bestaande knelpunten bij de parketten op te lossen. Hij ging echter niet nader in op welke problemen dat waren. Voorts was Donner sceptisch over de mogelijkheden van het sluiten van de growshops. 'Wie growshops wil sluiten, zou energiecentrales eveneens moeten sluiten, omdat deze energie leveren aan wietplantages', aldus de minister van Justitie (p. 8). Wanneer het OM echter constateerde dat er relaties bestonden tussen growshops en georganiseerde criminaliteit, zou er worden opgetreden. Hij onderstreepte dat hard werd gewerkt aan het voorkomen dat Nederland internationaal op allerlei zwarte lijsten kwam te staan. Het gevoerde beleid sorteerde volgens de bewindsman wel degelijk effect (p. 10). Waaruit dat dan kon worden afgeleid bleef echter in het midden.

De aanpak van de georganiseerde misdaad

De aanpak van de georganiseerde misdaad kwam op 4 april 2005 aan de orde tijdens een algemeen overleg. Er konden van de kant van de regering enkele interessante uitspraken worden opgetekend.⁶³ Zo stelde de minister van Justitie dat kwantitatieve sturing op georganiseerde misdaad door middel van het stellen van concrete doelen onmogelijk was. 'Het is dan ook niet opportuun om als doel te stellen dat een bepaald aantal zaken moet worden opgelost', aldus de bewindsman (p. 6). Het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit zou zich richten op de economie en de verhoudingen erachter. Daarom werd in een concrete zaak niet onmiddellijk ingegrepen, maar getracht om de achterliggende organisatie en de geldstromen in kaart te brengen.

Een tweede opmerkelijke uitspraak van minister Donner was dat hij stelde dat de aanpak van softdrugs geen prioriteit was van de Nationale Recherche (NR), omdat het probleem een sterk regionale component had (p. 8). Zoals hiervoor werd geschetst was de aanpak van de criminele organisaties achter de wietteelt toch wel degelijk een doel dat in de 'Cannabisbrief' was geformuleerd. Waren die netwerken dan alleen regionaal actief en niet nationaal of internationaal, en derhalve niet interessant voor de NR? De uitspraak was wel consistent met het nationaal dreigingsbeeld van 2004, waarin wietteelt niet als een dreiging was aangemerkt en op grond daarvan door het kabinet ook niet als een opsporingsprioriteit was benoemd. De minister constateerde overigens met tevredenheid dat de NR sinds de oprichting 281 onderzoeken had gerealiseerd, hoewel niet helder was of hij daarmee bedoelde dat deze allemaal tot vervolging hadden geleid, of dat er ook een deel was dat zonder resultaat was beëindigd, en dat er 170 onderzoeken in uitvoering waren (p. 9).

In hetzelfde overleg ging de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in op de positie van de NR, waarbij hij benadrukte dat moest worden voorkomen dat deze op grotere afstand van de toenmalige regiokorpsen zou komen te staan. De verbeterde loopbaanperspectieven binnen de NR mochten ook niet leiden tot leegloop van kwaliteit uit de regiokorpsen. Om dat te voorkomen was onder meer overeengekomen dat de rechercheurs die waren overgestapt naar de NR daar voor vier tot maximaal zes jaar werden gedetacheerd, waarna ze weer terugkeerden naar de regiokorpsen.

⁶³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 29911 en 17050, nr. 2.

De minister wees ook op het nieuwe concept 'tegenhouden' dat kon inhouden dat criminele activiteiten werden verstoord door de daders vroegtijdig duidelijk te maken dat de politie kennis droeg van voorbereidingshandelingen, maar het kon ook gaan om signaleren en op basis daarvan adviseren van andere organisaties om op te treden (p. 9). De implementatie van de Wet Bibob vergde nog aandacht. In april 2005 hadden nog slechts 90 bestuursorganen hun beleid op papier gezet (p. 9). Van degenen die dat hadden gedaan, had in december 2005 een grote meerderheid nog geen enkel advies gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).⁶⁴ Gemeenten die geen beleidslijn hadden vastgesteld bleken van mening dat er bij hen geen sprake was van georganiseerde criminaliteit, waardoor het risico ontstond van waterbedeecten. De gemeenten zelf vroegen om een regionale database, waarin informatie was opgenomen over subjecten die aanvragen hadden gedaan, om op die manier 'shoppen' te voorkomen. De regering vond dat een dergelijke database in strijd was met zowel de geest als de letter van de Wet Bibob (p. 3). Het was niet de bedoeling dat personen voor langere tijd op een zwarte lijst zouden belanden, met daarnaast het risico dat een dergelijke lijst ook voor andere doeleinden zou gaan dienen dan aanvankelijk de bedoeling was. Daarom stond de Wet Bibob niet toe dat gemeenten hun gegevens over de Bibob-procedures verstrekten aan andere gemeenten. Dat was ook niet nodig: het LBB had immers dat overzicht, waardoor de 'shoppende' crimineel uiteindelijk toch wel door de mand viel (p. 3). Dat ging er dan wel aan voorbij dat de gemeente in kwestie, evenals het LBB, onnodig allerlei (dubbel) werk moesten verrichten. De minister besepte kennelijk ook dat de situatie niet helemaal bevredigend was en zegde toe te gaan bekijken wat eraan kon worden gedaan, maar tot resultaten leidde dat niet. De informatie-uitwisseling tussen gemeenten lag juridisch buitengewoon ingewikkeld en het vraagstuk was in 2020 nog steeds niet (geheel) opgelost.

De bestrijding van de wietteelt

In april 2005 liet het kabinet weten dat er bij de bestrijding van de wietteelt in veel gemeenten goede ervaringen werden opgedaan met een integrale aanpak.⁶⁵ Daarmee werden de telers zwaarder gestraft dan met een strafrechtelijke sanctie het geval was. De aanpak was ook efficiënter omdat de samenwerking met andere handhavingdiensten de noodzaak van inzet van schaarse politiecapaciteit reduceerde. Daarnaast waren bestaande *best practices* breed beschikbaar gesteld zodat ook andere gemeenten er hun voordeel mee konden doen, maar op dat vlak was nog wel de nodige winst te boeken (p. 2). Het was echter ook van belang om criminele organisaties die achter de grootschalige teelt zaten in beeld te brengen en aan te pakken. In de regio's Limburg en Noord-Brabant zouden daarom rechercheonderzoeken worden gestart (p. 2-3). Enkele maanden later liet het kabinet de Kamer weten dat 'in beeld brengen' het voornaamste doel was.⁶⁶ Er zouden in vier politieregio's onderzoeken worden uitgevoerd om zicht te krijgen op de mogelijke rol van growshops; op de rol van woonwagenbewoners in de wietteelt; op wietteelt in achterstandswijken; en op wietteelt in het agrarisch buitengebied. De onderzoeken dienden enerzijds informatie op te leveren

⁶⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 30300, Hoofdstuk VI, nr. 105, p. 1.

⁶⁵ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2004/05, 24077, nr. 156.

⁶⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 24077, nr. 171, p. 2-3.

om te bepalen wat de meest geschikte interventiestrategieën waren, maar anderzijds ook om tot concrete strafzaken te leiden.

De strafmaat voor grootschalige hennepcultuur zou verder worden opgevoerd van 4 naar 6 jaar, terwijl op de handel in cannabis in al dan niet georganiseerd verband 6 jaar zou komen staan (p. 3). In een debat op 27 april 2005 kondigde de minister van Justitie voorts aan te bestuderen hoe de Wet Victoria (artikel 174a, Gemeentewet) kon worden aangepast, aangezien het op dat moment voor het sluiten van een woning nodig was dat er overlast moest worden aangetoond. Dat leidde tot lange juridische procedures, die niet altijd succesvol waren. De regering was daarom voornemens om de Wet Damocles (artikel 13b Ow) te wijzigen. Die gold op dat moment alleen voor openbare lokalen, maar met een uitbreiding naar woningen zou het enkele feit dat er drugs werden verkocht voldoende zijn om ook die te kunnen sluiten.⁶⁷ In april 2006 stuurde de bewindsman een daartoe strekkend wetsvoorstel naar de Kamer.⁶⁸ Het gewijzigde artikel trad op 1 november 2007 in werking.

In de debatten met de Kamer over het drugsbeleid ging het in de loop van 2005 steeds nadrukkelijker over de mogelijkheid van het reguleren van de toevoer van cannabis naar de coffeeshops. Het kabinet toonde zich daarvan, zoals al werd beschreven, steeds tegenstander, met als belangrijkste argumenten dat het niet zou passen binnen de bestaande internationale verdragsrechtelijke kaders waartoe Nederland zich had verplicht, maar ook omdat het de illegale wietteelt niet zou verminderen. Tijdens een algemeen overleg op 14 december 2005 werden deze argumenten nog eens onderstreept door de bij het drugsbeleid betrokken ministers.⁶⁹ Tijdens het overleg kwam ook naar voren dat het kabinet vond dat de aanpak van wietteelt niet tot steeds meer inzet van politie en justitie moest leiden (p. 9). Minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wees op de gecombineerde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak, waarin werd samengewerkt met woningcorporaties en energiebedrijven, en waarbij ook de Belastingdienst en de sociale dienst in bepaalde gevallen betrokken moesten worden (p. 10). De bal werd aldus vooral bij de gemeenten neergelegd. Zij zouden bijvoorbeeld ook actief worden gestimuleerd om growshops vergunningplichtig te maken. Het OM had de taak om een gericht beleid te voeren om de georganiseerde criminaliteit achter de wietteelt aan te pakken, aldus minister Donner. Hij opperde voor het eerst ook de mogelijkheid om de toegang tot de coffeeshops te limiteren tot Nederlandse ingezetenen (p. 9).

In juni 2006 boden de bewindslieden de notitie 'Integrale aanpak hennepcultuur' aan de Kamer aan.⁷⁰ Gemeenten deden al goede ervaringen op met die aanpak, zo luidde de conclusie daarvan. Er was echter nog wel uitwerking en verbreding nodig. Gemeenten hadden veel behoefte aan kennis, bijvoorbeeld over gegevensuitwisseling en hoe zij de resultaten konden bijhouden, terwijl ook moest worden voorkomen dat zich verplaatsingseffecten gingen voordoen omdat de ene gemeente strenger optrad dan de andere. Dat beleid diende volgens het kabinet in de eerste plaats op de lokale en regionale niveaus (verder) gestalte te

⁶⁷ *Handelingen II*, 78-47, 27 april 2005, p. 13.

⁶⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 30515, nrs. 1-3.

⁶⁹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 24077, nr. 177.

⁷⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2005/06, 24077, nr. 184.

krijgen, omdat de aard en omvang van de wietteelt per gemeente of regio verschilde. De rol van de Rijksoverheid was om daarbij, samen met betrokken koepelorganisaties, gemeenten en lokale partners te stimuleren en te faciliteren.

In de loop van 2006 werd nog regelmatig tussen de minister van Justitie en een deel van de Kamer verder gesteggeld over de regulering van de 'achterdeur', maar in het debat kwam geen beweging.

De plannen van het kabinet Balkenende IV

In februari 2007 startte het kabinet Balkenende IV – het derde kabinet onder deze premier was slechts een overgangskabinet – dat werd gevormd door het CDA, de PvdA en de Christenunie. Het regeerakkoord kreeg de titel 'Samen Werken, Samen Leven'.⁷¹ Het kabinet kondigde aan dat de bestrijding van de productie van en de handel in drugs, evenals de bestrijding van drugsoverlast, onverminderd zou worden voortgezet. Coffeeshops bij scholen zouden worden gesloten en coffeeshops in de grensstreek worden tegengegaan. Voorts zou de bestrijding van grootschalige wietteelt worden geïntensiveerd. Er kwamen nog altijd geen experimenten met regulering en er zou nauw worden samengewerkt met buurlanden in het grensgebied (p. 27-28). De bestrijding van georganiseerde criminaliteit zou eveneens worden geïntensiveerd (p. 26). De wetgeving met betrekking tot ontneming zou worden aangepast opdat het beslagleggen op winsten uit criminele activiteiten eenvoudiger zou worden (p. 28).

Ernst Hirsch Ballin, die in 1992 verantwoordelijk was geweest voor de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak', was opnieuw tot minister van Justitie benoemd. Het zal geen verbazing wekken dat hij wederom sterk de nadruk legde op versterking van de preventie van georganiseerde misdaad door middel van een bestuurlijke aanpak, naast repressie en internationale samenwerking.⁷² Bestuurlijke en preventieve maatregelen dienden een integraal onderdeel van de bestrijdingsstrategie te zijn. De rol van gemeenten, in hechte samenwerking met politie en Justitie, werd daarbij cruciaal geacht. Bovendien dienden de bestuurlijke rapportages die na het afronden van grootschalige rechercheonderzoeken werden opgesteld, beter te worden benut. In de beleidsplannen van het kabinet werd een scherpere scheiding zichtbaar tussen het drugsbeleid en het (drugs)criminaliteitsbeleid. Bij het drugsbeleid ging het nog maar beperkt over criminaliteit, maar lag de nadruk sterk op volksgezondheidsaspecten en bijvoorbeeld op behandelmethoden van verslaafden, alsook op vraagreductie. De debatten daarover met de Kamer werden gevoerd door minister Klink van VWS.⁷³

Twee programma's voor de aanpak van georganiseerde misdaad

In 2007 presenteerde de regering twee programma's voor de aanpak van de georganiseerde misdaad: het 'Programma versterking aanpak georganiseerde misdaad' (PVAGM) en het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad.'

⁷¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2006/07, 30891, nr. 4.

⁷² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2007/08, 29911, nr. 8.

⁷³ Zie bijvoorbeeld: *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2007/08, 24077, nr. 223.

Met het eerstgenoemde programma werden drie doelen nagestreefd: het terugdringen van de illegale markten die samenhangen met de georganiseerde misdaad; het opwerpen van drempels voor georganiseerde misdaad en het afbreken van gelegenheidsstructuren; en het tegengaan van inmenging door de onderwereld in de bovenwereld.⁷⁴ Om die doelen te bereiken diende om te beginnen meer samenhang te worden gerealiseerd in de aanpak van de georganiseerde misdaad, dat wil zeggen een betere verbinding tussen de preventieve, bestuurlijke, strafrechtelijke en internationale aspecten. Voorts moesten de reeds ingezette verbetermaatregelen waar nodig worden versterkt, dan wel versneld en tot slot dienden nieuwe werkwijzen of maatregelen te worden ontwikkeld. Nieuw was dat een programmatische aanpak op een viertal thema's werd geformuleerd: georganiseerde hennepcultuur, mensenhandel, misbruik van vastgoed voor criminele doeleinden en de verweving van onderwereld en bovenwereld.

Binnen de programmatische aanpak werd, onder regie van een landelijke taskforce, gekozen voor een gezamenlijke inzet van het OM, de politie, relevante handhavingsinstanties en de lokale en landelijke bestuurlijke autoriteiten. Het doel daarvan was om de problemen in de volle breedte en ook op alle niveaus (lokaal-bovenregionaal-landelijk-internationaal) aan te pakken. Het ging er niet alleen om de criminele samenwerkingsverbanden te ontmantelen en individuele daders voor de rechter te brengen, maar vooral ook om onderliggende gelegenheidsstructuren en meer structurele factoren die de georganiseerde misdaad bedoeld of onbedoeld faciliteerden, in beeld te krijgen en aan te pakken. De programmatische aanpak kreeg onder andere gestalte in proeftuinen, waarvan er vijf betrekking hadden op het thema georganiseerde hennepcultuur (de overige 11 waren niet direct druggerelateerd). Er werd daarin gewerkt aan het ontwikkelen van barrières die konden worden opgeworpen en het opstellen van '*best practices*' die breder konden worden toegepast. Aan ieder thema was een taskforce gekoppeld. Voorts werd geëxperimenteerd met integrale samenwerking in onder andere het project Emergo in Amsterdam, de Taskforce Mensenhandel in Rotterdam en in andere tijdelijke projecten.

In het tweede plan dat in 2007 werd gepresenteerd, het programma 'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad', werd de oprichting van Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) aangekondigd.⁷⁵ Het belangrijkste doel van deze centra zou het ondersteunen van de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit worden. De RIEC's dienden de bestuurlijke aanpak te versterken, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van bestuurlijke instrumenten en het stimuleren van informatie-uitwisseling. Behalve strafrechtelijke instrumenten zouden ook fiscaalrechtelijke en bestuurlijke instrumenten worden ingezet, om te komen tot een bredere integrale aanpak. Om informatie-uitwisseling op uniforme wijze mogelijk te maken, werd een landelijk convenant opgesteld voor de partners die gingen deelnemen in de RIEC's. De samenwerking met private partijen zou worden uitgebreid (Korf et al., 2018). Het programma richtte zich niet expliciet op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, maar wel werd drugshandel genoemd als voorbeeld van een vorm van misdaad die de openbare orde kon aantasten. In 2008 zou voor de uitvoering van het programma € 2,2 miljoen worden vrijgemaakt, oplopend tot € 5

⁷⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007/08, 29911, nr. 10.

⁷⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007/08, 29911, nr. 11.

miljoen in 2011. In 2010 werd tevens voorzien in de oprichting van een Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC), dat relevante nationale tendensen en verschuivingseffecten in criminaliteit moest gaan signaleren, en landelijk bestuurlijke rapportages, best practices en barrièremodellen beschikbaar moest gaan stellen aan de RIECs.⁷⁶

De reactie op de bevindingen van de Adviescommissie Drugsbeleid

In 2008 stelde het kabinet de Adviescommissie Drugsbeleid in om dat beleid opnieuw tegen het licht te houden. De Commissie, onder voorzitterschap van Wim van de Donk, publiceerde in 2009 haar bevindingen en aanbevelingen in het rapport 'Geen deuren maar daden, nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid.' De conclusie was dat het Nederlandse drugsbeleid voldeed aan de doelstelling van beperking van schade voor de gezondheid van gebruikers. De Commissie constateerde echter ook dat maar een klein deel van de in Nederland geteelde wiet naar de coffeeshops ging. Daardoor had het coffeeshopbeleid nog slechts een bescheiden effect op de aanpak van de productie van cannabis en de daaraan verbonden georganiseerde criminaliteit.

De ontwikkeling op de illegale drugsmarkten en de daaraan gekoppelde bedreiging van de samenleving door de georganiseerde misdaad vroeg om een sterkere, meer consequente en breder ingezette bestrijding. Volgens de Commissie was er sprake van taakverwaarlozing. Zij zag een ongeorganiseerde overheid geplaatst tegenover de georganiseerde misdaad. De gestarte programmatische aanpak bestond nog te veel uit (lokale) experimenten, en van een brede, coherente aanpak in het hele land was nog geen sprake. De problemen werden onvoldoende geadresseerd in bestaande landelijke en lokale beleidsvoorzieningen. De Commissie meende dat maatregelen nodig waren om nieuw beleid te stimuleren en te coördineren, alsmede om alert te kunnen reageren op ontwikkelingen zoals de komst van nieuwe generaties drugs. Volgens de Commissie was een 'Drugsautoriteit' nodig die integrale sturing aan het drugsbeleid ging geven. Het ontbrak aan een helder landelijk beleidskader en een systematische vorm van wetenschappelijke evaluatie. De Commissie stelde voorts vragen bij de houdbaarheid van het in de Opiumwet gemaakte onderscheid tussen twee lijsten en deed op dat punt de aanbeveling om nader onderzoek te doen en te komen tot een wetswijziging die uitging van één lijst.

Het kabinet antwoordde in september 2009 op het rapport, alsmede op een evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid die was uitgevoerd door het Trimbos Instituut en het WODC (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009).⁷⁷ In deze Hoofdlijnenbrief Drugs erkende het kabinet dat de problemen rond overlast en drugsgerelateerde criminaliteit zwaar drukten op de lokale overheden en dat de georganiseerde misdaad de weg naar het grote geld van de internationale drugshandel had gevonden (p. 2). De regering kondigde aan dat er een nieuwe drugsnota zou worden opgesteld waarin een en ander nader zou worden uitgewerkt. In de brief werden de aanbevelingen van de Commissie Van de Donk 'in hoofdlijnen' overgenomen. Dat gold echter niet voor de suggestie om een Drugsautoriteit in te stellen, met als argument dat daardoor de druk

⁷⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2009/10, 29911, nr. 42, p. 2.

⁷⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2009/10, 24077, nr. 239.

op het bestuurlijk en ambtelijk apparaat mogelijk juist zou kunnen toenemen. In plaats daarvan zou onder voorzitterschap van de minister van VWS een ministerieel team worden gevormd dat periodiek de voortgang van het drugsbeleid moest gaan bewaken (p. 4). Het team zou worden ondersteund door een interdepartementale projectleider die moest samenwerken met ambtelijke experts, afkomstig van de verschillende betrokken departementen. Het was de bedoeling om te komen tot een meer integrale aanpak, waarbij specifieke aspecten, bijvoorbeeld criminaliteit, overlast of gezondheid, niet langer eenzijdig de besluitvorming domineerden. Voor wat betreft de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit verwees de regering naar het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad, alsmede naar de oprichting van de RIEC's (p. 11). Bovendien was grootschalige hennepcultuur toegevoegd als een opsporingsprioriteit, op grond van het nationaal dreigingsbeeld van 2008 (zie hoofdstuk 3). Kortom, op het vlak van de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit werd geen nieuw beleid noodzakelijk geacht. In verband met de val van het kabinet Balkenende IV in februari 2010, werd de uitwerking van de aangekondigde drugsnota doorgeschoven naar het volgende kabinet.⁷⁸ Die nota zou er echter niet komen.

Financieel onderzoeken en ontneming

In juni 2009 liet het kabinet weten dat, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, de aanpak van financieel-economische criminaliteit verder zou worden versterkt.⁷⁹ Daarbij ging het onder meer om fraude in de vastgoedsector en witwassen, maar ook om de georganiseerde misdaad in het algemeen. Om te beginnen zou het aantal Finec onderzoekers worden uitgebreid naar 100 fte. De aandacht voor de financiële aspecten van criminaliteit moest zich gaan uitstrekken van de wijk tot en met het nationale niveau, in onderlinge samenhang. Op bovenregionaal en nationaal niveau zouden nieuw te werven deskundigen worden ingezet, die veelal van buiten de politie moesten worden aangetrokken. Het BOOM zou vanuit zijn expertise en specialistische multidisciplinaire kennis over ontnemen een (meer) regisserende rol moeten gaan spelen bij het kiezen en ontwikkelen van ontnemingsstrategieën, en proeftuinen en nationale en internationale interventiestrategieën moeten gaan coördineren. Daartoe zou er een internationaal contactpunt worden gevormd bij het BOOM en een kennis-/expertisecentrum, met een accountant, twee adviseurs, een parketsecretaris en een beheerder conservatoir beslag en innovatief beslagbeheer (p. 2). De doelstelling was om de hoeveelheid afgepakt crimineel vermogen te verhogen naar € 55 miljoen in 2010, € 75 miljoen in 2015, oplopend tot € 100 miljoen in 2018. Daarnaast moest de aanpak leiden tot extra ontvangsten ten behoeve van de Belastingdienst.⁸⁰ Even later werd echter onderkend dat het niet eenvoudig was om, gezien de lange doorlooptijden van strafzaken en ontnemingsprocedures en de sterke afhankelijkheid van het af te nemen bedrag van het aanbod van zaken, de ambities uit te drukken in jaarlijks te begroten bedragen.⁸¹

Het bleek bovendien noodzakelijk om eerst een goed beeld te hebben van waar het criminele vermogen zich bevond, alvorens het kon worden afgepakt. In dat kader was een Informatiebox Crimineel Vermogen – later omgedoopt tot Informatiebox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) – tot stand gebracht,

⁷⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2009/10, 24077, nr. 253.

⁷⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008/09, 29911, nr. 28.

⁸⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 49, p. 3.

⁸¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 51, p. 4.

waarin informatie vanuit verschillende instanties bij elkaar werd gebracht om beter zicht te krijgen op crimineel vermogen. In de financiële aanpak werd fors geïnvesteerd, oplopend tot € 20 miljoen vanaf 2013. Voorts werden twee landelijke opsporings- en vervolgingsteams bij de FIOD en de Nationale Recherche ingericht, die zich specifiek bezighielden met de aanpak van criminele financiële dienstverleners. Daarnaast zouden regionaal en bij (andere) landelijke diensten extra financieel deskundigen worden aangesteld om meer financieel voordeel af te nemen.⁸²

De voortgang van de bestuurlijke aanpak

Het eerste beeld van de RIEC's was in juli 2010 positief. Wel wreekte zich dat er geen landelijke kaders waren gesteld omtrent de inrichting van deze centra, waardoor er onderling aanzienlijke verschillen waren ontstaan in de personele bezetting en werkwijze. Er was dus behoefte aan uniformisering, om ervoor te zorgen dat er een hecht landelijk netwerk tot stand kwam.⁸³ Daarnaast diende de informatie-uitwisseling tussen de RIEC's te worden verbeterd, waarvoor een gezamenlijke ICT-applicatie tot stand zou worden gebracht. Tot slot ontbrak het nog aan bewustwording bij gemeenten, die centrale partners waren binnen de RIEC's, omtrent de problemen die georganiseerde misdaad voor hen met zich meebracht. Slechts 57 procent van de gemeenten voerde beleid ter voorkoming en bestrijding van georganiseerde misdaad, wat met name bestond uit het toepassen van de Wet Bibob en het inrichten van handhavingsbeleid. Het ontbrak aan kennis, maar ook zag men criminaliteitsbestrijding nog veelal als een exclusieve taak van de politie en het OM.⁸⁴ Om aan die problemen tegemoet te komen zouden bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses – later 'ondermijningsbeelden' genoemd – worden vervaardigd. Daarnaast zouden de RIEC's de gemeenten nadrukkelijker gaan ondersteunen.

De bestuurlijke aanpak dreef in belangrijke mate op de mogelijkheden van informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties en een goede samenwerking. Op beide terreinen was een verbeteringsslag te maken. De informatie-uitwisseling bleek niet altijd vlekkeloos te verlopen, maar volgens de minister van Justitie lagen aan de ervaren problemen niet primair wettelijke belemmeringen ten grondslag. Wel waren er beperkingen, die doorgaans voortvloeiden uit internationale verdragen en Europese regelgeving. De praktijk wees uit dat informatie soms niet werd gedeeld omdat – ten onrechte – werd gedacht dat er een juridische belemmering bestond.⁸⁵ Onvoldoende kennis of een verkeerde uitleg van de complexe regelgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bleek vaak de oorzaak. Via de RIEC's zou aan kennisvergroting worden gewerkt. Niettemin werden in maart 2009 diverse wijzigingen van wet- en regelgeving voorgenomen, zoals van de Wet Bibob, het toezicht op rechtspersonen, en de onderlinge uitwisseling van gegevens tussen toezichthouders.⁸⁶

⁸² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 51.

⁸³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2009/10, 29911, nr. 42.

⁸⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 46, p. 1.

⁸⁵ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2011/12, 29911, nr. 55.

⁸⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2008/09, 29911, nr. 23, p. 19-20.

Een ander probleem was dat er binnen integrale samenwerkingsverbanden geen hiërarchische verhouding bestond en er bij conflicten derhalve niet één partij doorzettingsmacht had. Zo kon verschil van inzicht bestaan over de vraag hoe een bepaald fenomeen diende te worden aangepakt, welke interventie het meest effectief zou zijn, of over hoeveel capaciteit van welke organisatie nodig was. In november 2009 stelde het kabinet daarom een stappenplan vast omtrent hoe om te gaan met zulke knelpunten.⁸⁷ Bij verschil van inzicht tussen de aan een samenwerkingsverband deelnemende partijen lag in de rede dat zij eerst en vooral op operationeel niveau tot een oplossing probeerden te komen, bijvoorbeeld op basis van het onderliggende samenwerkingsconvenant. Wanneer dit niet lukte kon worden opgeschaald naar de 'driehoek', die beslissingen moest forceren bij tegengestelde belangen. Structurele problemen in de samenwerking tussen partijen konden worden geagendeerd in de taskforces die actief waren in het kader van het programma Versterking aanpak georganiseerde misdaad. Wanneer dit alles nog steeds geen oplossing bood, kon verder worden opgeschaald naar de verantwoordelijke ministers, waarbij het vraagstuk in het uiterste geval in de ministerraad aan de orde kon komen (p. 5).

2.4 Het beleid van de kabinetten Rutte

De plannen van het kabinet Rutte I

In oktober 2010 trad het eerste kabinet Rutte aan, een minderheidskabinet van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV. In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' werd de oprichting van de Nationale Politie aangekondigd (Regeerakkoord, 2010). Het kabinet had echter geen nieuwe plannen ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Wel diende de overlast en criminaliteit die gepaard ging met de handel in verdovende middelen worden teruggedrongen. Dit betekende dat zwaardere straffen zouden worden gesteld op de (voorbereiding van) in- en uitvoer, teelt en (georganiseerde) handel in drugs en dat het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs zou worden aangepast. Daarnaast kwamen er aanvullende criteria voor de coffeeshops, die besloten clubs moesten worden die alleen nog voor meerderjarige inwoners van Nederland toegankelijk zouden zijn en gevestigd op minstens 350 meter van een school. De nieuwe minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten werd echter al direct geconfronteerd met grote problemen met drugsgerelateerde criminaliteit in het zuiden van Nederland.

De problematiek in Noord-Brabant

In december 2010 kwamen die problemen voor het eerst op de agenda van de Tweede Kamer. Minister Opstelten kondigde in een Kamerbrief aan dat de bestuurlijke- en justitiële aanpak van de georganiseerde misdaad per direct zou worden geïntensiveerd. De overheid diende als één front op te treden. Daarbij werden drie lijnen voorzien: criminele bendes die achter de wietteelt- en handel zaten moesten worden opgerold; de onderliggende criminele structuren moesten worden afgebroken en crimineel vermogen diende te worden afgepakt. Er zou een Taskforce B5 worden opgericht, geleid door het ministerie van Veiligheid en Justitie en de burgemeester van Tilburg, die samen met de grootste gemeenten van Brabant,

⁸⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2009/10, 29911, nr. 34.

de politie (Nationale Recherche en regionale korpsen), het OM, de Koninklijke Marechaussee en de Belastingdienst, alle noodzakelijke acties in gang moest gaan zetten.⁸⁸

De bewindsman liep daarmee een paar dagen vooruit op een spoeddebat dat op 7 december 2010 plaatsvond.⁸⁹ De Kamer was duidelijk wakker geschrokken van de noodkreet van de Brabantse burgemeesters dat de situatie onhoudbaar was geworden. Met name het geweld en de bedreiging van burgemeester Fons Jacobs van Helmond, die enige tijd had moeten onderduiken, maakten indruk. Dat gold ook voor een uitspraak van de burgemeester van Eindhoven dat er ongeveer twintig bendes actief waren, maar dat de politie slechts capaciteit had om er drie of vier aan te pakken. Diverse Kamerleden pleitten dan ook voor het inzetten van extra politiecapaciteit tot alle twintig waren opgerold, terwijl mevrouw Hennis-Plasschaert (VVD) zelfs inzet van de krijgsmacht voorstelde, wat ze even later overigens nuanceerde tot inschakeling van extra personeel dat door de Koninklijke Marechaussee geleverd kon worden (p. 72). Zij stelde echter ook de vraag hoe effectief de regionale aanpak van de afgelopen jaren, zowel bestuurlijk als justitieel, nu eigenlijk was geweest. Mevrouw Berndszen (D66) vroeg zich af of de Taskforce geen praatclub zonder uitvoerende rechercheurs zou worden (p. 75). Liever nog moest de aandacht worden gericht op wat volgens haar de kern van het probleem was: het feit dat de toevoer van cannabis naar de coffeeshops nog altijd niet was gereguleerd, een standpunt waarin ze werd bijgevalen door de heren Van Raak (SP) en Dibi (Groen Links).

Minister Opstelten gaf in zijn reactie aan dat hij burgemeesters met een dergelijke noodkreet vanzelfsprekend direct te hulp was geschoten en daarbij de aanpak had verbreed tot heel Noord-Brabant (p. 84). Hij liet weten dat er voldoende politiecapaciteit ter beschikking zou worden gesteld en dat de Nationale Recherche betrokken zou worden, evenals de Belastingdienst. Er zou echter niet zomaar een blik agenten worden opengetrokken. Het ging zowel om kwantiteit als kwaliteit. De Taskforce zou uitvoeringsgericht worden en dus zeker geen praatclub. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van resultaten lag bij een nationale, regionale en lokale combinatie. Op concrete doelstellingen wilde hij zich echter niet laten vastpinnen.

In mei 2011 rapporteerde de minister de eerste resultaten van de aanpak, met een aantal voorbeelden van acties waarbij aanhoudingen waren verricht, kwekerijen ontmanteld en geld afgepakt.⁹⁰ Hij verwees tevens naar de noodzaak van verlichting van administratieve lasten: er moest worden gewerkt met kortere lijnen, snellere besluitvorming en doorlooptijden en met minder bureaucratie. Dat paste in een landelijke ambitie om de administratieve lasten bij de politie en het OM terug te dringen (p. 3).

Hoewel de minister van Veiligheid en Justitie had toegezegd dat er voldoende opsporingscapaciteit ter beschikking zou worden gesteld, bleek hij in juli 2014 tijdens een werkbezoek aan Noord-Brabant nog niet bereid om extra menskracht toe te wijzen. Volgens de toenmalige korpschef van de Nationale Politie

⁸⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 43. Zie ook hierna in dit rapport.

⁸⁹ *Handelingen II*, 31, 7 december 2010.

⁹⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 49.

Bouman, werd al 30 procent van de capaciteit van de Landelijke Recherche – die na de start van de Nationale Politie in 2013 was gevormd – in Noord-Brabant ingezet. Er moest dus vooral 'slimmer' worden gewerkt, waarbij niet in de laatste plaats werd gewezen op het belang van financieel rechercheren (Van der Lee, 2014). Diverse leden van de Tweede Kamer uitten hun teleurstelling in de media, en stelden direct Kamervragen.⁹¹ Opstelten zag zich in september 2014 gedwongen om bij te draaien.⁹² Vanwege de 'verontrustende signalen' over de (ontwikkeling van de) ondermijnende en georganiseerde criminaliteit in Zuid-Nederland zouden er per 1 oktober 2014, weliswaar binnen de bestaande sterkte, 125 medewerkers worden vrijgemaakt voor het zuiden, die in vaste ondermijningsteams gingen opereren. Deze specifieke politiecapaciteit zou met name worden ingezet op 'korte klappen.' Dat wilde zeggen: direct en zichtbaar reageren op signalen van georganiseerde misdaad. Het afpakken van crimineel vermogen stond centraal.⁹³

Verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden

In mei 2011 werd in een Kamerbrief over het drugsbeleid een zwaardere toon aangeslagen op het vlak van de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit.⁹⁴ De bestrijding zou sterk worden geïntensiveerd, door het aantal criminele organisaties dat werd aangepakt te verdubbelen per eind 2014. Het kabinet wees op de integrale aanpak in de vijf grootste gemeenten van Brabant, Amsterdam en Maastricht, die resulteerde in arrestaties, inbeslagnames van grote hoeveelheden drugs, bestuurlijke sluiting van (drugs)panden, fiscale naheffingen en het afpakken van crimineel vermogen, en in het blootleggen van de onderliggende structuren. Er zou nog forser worden geïnvesteerd in het afnemen van crimineel vermogen. Verder zou de reeds intensieve bestrijding van productie van en handel in synthetische drugs onverminderd worden voortgezet, evenals de aanpak van de handel in cocaïne en heroïne (p. 6).

In een debat op 28 maart 2012 herhaalde de minister van Veiligheid en Justitie het belang van een versterkte aanpak van de drugscriminaliteit.⁹⁵ Voorbereidingshandelingen zouden ook voor middelen van Lijst II strafbaar worden gesteld. Om het vraagstuk te onderzoeken hoe het onderscheid tussen softdrugs en harddrugs kon worden aangepast, had het laatste kabinet Balkenende de Expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet (de Commissie Garretsen) ingesteld, waarvan het rapport in juni 2011 naar de Kamer was gestuurd.⁹⁶ Op basis van de bevindingen wilde het kabinet cannabis met een THC-gehalte van 15 procent of meer voortaan als harddrug kwalificeren. XTC zou op Lijst I blijven. Een daartoe strekkend besluit werd in maart 2013 naar de Kamer gestuurd.⁹⁷ De wijziging zou uiteindelijk echter niet worden doorgevoerd vanwege allerlei praktische bezwaren. Daarnaast ook had onderzoek laten zien dat het THC-gehalte van de in de Nederlandse coffeeshops verkochte Nederwiet weliswaar op ongeveer 15 procent lag, maar niet verder toe leek te nemen (Rigter & Niesink, 2015).

⁹¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, Aangangsels van de Handelingen, 2905; *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, Aangangsels van de Handelingen, 3009; *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, Aangangsels van de Handelingen, 3010.

⁹² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, 26911, nr. 93.

⁹³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2013/14, 29911, nr. 93.

⁹⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 24077, nr. 259.

⁹⁵ *Handelingen II*, 69, 28 maart 2012.

⁹⁶ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2010/11, 24077, nr. 260.

⁹⁷ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2012/13, 33593, nr. 1.

Het beleid van het kabinet Rutte II

In april 2012 viel het eerste kabinet Rutte, waarna in oktober van dat jaar het tweede kabinet onder dezelfde minister-president aantrad. De coalitie werd ditmaal gevormd door de VVD en de PvdA, maar de minister van Veiligheid en Justitie bleef dezelfde. De beleidsplannen ten aanzien van de (georganiseerde) drugscriminaliteit bouwden voort op wat in mei 2011 al was aangekondigd. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan', dat in oktober 2012 het licht zag, werd voorgenomen om de aanpak van de georganiseerde misdaad over de hele linie te intensiveren. Witwassen zou strenger worden bestraft en criminele vermogens beter afgeroomd. Ook de bestrijding van drugstoerisme en georganiseerde drugsmisdaad zou met kracht worden doorgezet.

In zijn reactie op het Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2012, stelde het kabinet in maart 2013 wederom dat het geen twijfel leed dat de illegale drugsmarkten onverminderd prioriteit moesten krijgen, vanwege het geweld en de toepassing van contrastrategieën, de risico's voor de omgeving, inclusief dumping van chemisch afval uit synthetische drugslaboratoria en risico's van materiële schade.⁹⁸ Daarnaast was sprake van verwevenheid van de onder- en bovenwereld, onder andere door de enorme criminele winsten die werden gemaakt en weer werden geïnvesteerd in de legale economie. Minister Opstelten verwees naar de lokale inbedding van de georganiseerde misdaad en het belang van een brede, geïntegreerde aanpak met een actieve betrokkenheid van gemeenten. Er zouden concrete doelen worden geformuleerd, in de zin van aantallen aan te pakken subjecten en groepen, en op te werpen barrières. Er zou voldoende operationele capaciteit beschikbaar worden gesteld voor het realiseren daarvan.

In 2013 moest een stijging van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden tot 33 procent van het totaal zijn gerealiseerd, ten opzichte van 2009. In 2009 werd naar schatting één op de vijf aangepakt: 20 procent van het aantal waarover signalen bekend waren. Intensivering bij de aanpak van ondermijning bestond echter niet alleen uit een toename van strafrechtelijke maatregelen, maar ook uit steeds meer andersoortige interventies, voortvloeiend uit de steeds actievere rol die partners als het bestuur en de Belastingdienst vervulden bij de bestrijding van ondermijning (p. 13).

In april 2013 debatteerde het parlement specifiek over de drugscriminaliteit.⁹⁹ De aanleiding was een rapport van Europol waaruit naar voren kwam dat ons land een sleutelrol in de Europese drugshandel speelde (EMCDDA & Europol, 2013). De Kamer was dit keer kritisch. Mevrouw Bernds-Jansen (D66) pleitte voor meer samenwerking op EU-niveau. Ze was het daarnaast beu om te horen dat alles een topprioriteit was, terwijl de pakkans te laag bleef (p. 65). Hoeveel criminelen werden er opgepakt? Hoe effectief was de bestrijding van witwassen van geld en van chemisch afval van drugs? Andere Kamerleden onderschreven haar punten. Minister Opstelten liet nog maar eens weten dat de bestrijding van drugscriminaliteit inderdaad topprioriteit had. Hij zag bovendien een verschuiving van de productie van XTC en hennep, alsmede van cocaïne, naar andere Europese landen, wat hij toeschreef aan het harde en duidelijke

⁹⁸ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012/13, 29911, nr. 79, p. 7.*

⁹⁹ *Handelingen II, 75, 16 april 2013.*

Nederlandse beleid (p. 67). Waarop hij die bevinding baseerde vertelde hij er echter niet bij. Er werd veelvuldig internationaal samengewerkt in de opsporing. Het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden in de ondermijnende drugscriminaliteit was fors gestegen, van 400 in 2009 naar 650 in 2012 (p. 69). Hoeveel personele capaciteit daarvoor precies was ingezet kon de minister niet duidelijk maken. 'De capaciteit voor de opsporing wordt niet geormerkt – gelukkig niet, ik zou daar een groot tegenstander van zijn– naar individuele criminaliteitsvormen', aldus de bewindsman (p. 68).

Financieel rechercheren en ontneming

In 2012 verscheen het rapport 'Follow the Money' waarin de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid inging op de resultaten van het financiële opsporen door de politie, in het licht van het landelijk versterkingsprogramma Finec, dat sinds 2008 liep. Positief was dat het door de politie gerealiseerd conservatoir beslag en ontnomen crimineel vermogen sinds 2009 aantoonbaar was toegenomen. Daar stond tegenover dat de uitrol van de aanpak van financieel-economische criminaliteit bij alle politieorganisaties onvoldoende was gerealiseerd.¹⁰⁰ Het kabinet gaf aan dat bij het opstellen van de inrichtingsplannen van de Nationale Politie aandacht zou worden besteed aan de kwalitatieve invulling van de specialismen – zoals financieel rechercheren – op de verschillende niveaus (p. 2). Verder werden er geen nieuwe plannen ontvouwd, maar verwees de minister naar de investeringen die al waren gedaan of voorgenomen, en naar de ontwikkeling van de Informatiebox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, die het mogelijk zou maken om de werkprocessen van de uiteenlopende instanties op elkaar af te stemmen (p. 3). Tijdens een algemeen overleg in juli 2012, waarin het rapport eveneens aan de orde kwam, voegde minister Opstelten daaraan toe dat er enorm was geworven om financiële expertise bij het OM en de politie in te vullen. Het kabinet zou tevens de capaciteit voor financieel rechercheren fors uitbreiden, en een en ander zou eind 2014 gerealiseerd moeten zijn.¹⁰¹

De integrale aanpak

In oktober 2013 bleek dat de integrale werkwijze nog niet helemaal op rolletjes liep en voor wat betreft het gezamenlijke optreden door een georganiseerde overheid waren nog de nodige stappen te zetten, aldus het kabinet.¹⁰² De geïntegreerde aanpak moest nog veel meer een natuurlijk onderdeel uit gaan maken van de werkwijze van de betrokken partners. Volgens het kamerstuk bleek uit in 2012 uitgevoerd onderzoek dat 84 procent van de gemeenten zich bewust was van de (potentiële) aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit en dat 98 procent inmiddels vond dat ze een rol hadden bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De deelname aan de RIEC's was toegenomen van 59 procent in 2009 naar 93 procent per ultimo 2012. De totale capaciteit bij de RIEC's zelf was gestegen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012 (p. 4). Om meer structuur te geven aan de integrale aanpak hadden de betrokken partners de Leidraad 'Integraal tenzij...' opgesteld (p. 7).

¹⁰⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2010/11, 29911, nr. 68.

¹⁰¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2011/12, 29911, nr. 70.

¹⁰² Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013/14, 29911, nr. 84, p. 3.

Een kritischer Kamer over de aanpak van de georganiseerde criminaliteit

Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie kreeg in december 2014 te maken met een steeds kritischer wordende Kamer.¹⁰³ Het draaide in essentie om de vraag wat er nu met alle intensivering was bereikt. Werd er wel daadwerkelijk doorgedrongen tot de kern van de criminele organisaties en werden de 'bazen' wel gepakt? En hoe zat het met de ingezette extra capaciteit in Zuid-Nederland, die immers op andere plekken was weggehaald. Leidde dat niet tot vermindering van de inzet elders? Wat betekende 'aangepakt'? De minister had in mei 2013 tijdens een algemeen overleg weliswaar gezegd dat daaronder moest worden verstaan 'een scherp, repressief optreden en criminelen moeten achter tralies', maar dat was niet zichtbaar in een sterke toename van het aantal veroordelingen. Hoe verhiel het beleid van 'korte klappen' zich tot het ontwortelen van criminele samenwerkingsverbanden? En het was mooi dat er meer crimineel geld werd afgepakt, maar woog dat wel op tegen de investering aan personele capaciteit en middelen die nodig waren om dat resultaat te bereiken?

De minister van Veiligheid en Justitie erkende dat het onmogelijk was om een betrouwbaar cijfermatig beeld te geven van het aantal criminele groeperingen in Nederland, maar wees wederom op de stijging van het aantal interventies (p. 12). Daarnaast werd voor de periode 2015–2018 een kwalitatieve verbeterslag beoogd, door middel van een betere en effectievere extra inzet op sleutelfiguren en facilitators en door het opwerpen van effectieve barrières. Het aantal van 125 politiemensen voor Zuid-Nederland was weliswaar nog niet helemaal gehaald, maar vanaf november 2014 waren al wel de ondermijningsteams voor de aanpak van de georganiseerde hennepcultuur en de synthetische drugs volledig operationeel. Die teams werkten nauw samen met de andere partners, zoals de Belastingdienst en de gemeenten. Naast in 'korte klappen' werd er ook geïnvesteerd in langdurige opsporingsonderzoeken. Opstelten bagatelliseerde dat het aantal strafrechtelijke veroordelingen niet sterk toenam: andere cijfers stegen immers wel. De minister las wel van alles in de media, maar van het OM en de politie had hij nooit rechtstreeks gehoord dat deze de problemen niet aankonden. Wel erkende Opstelten dat, hoewel er resultaten werden behaald, er nog 'ongelooflijk veel' moest worden gedaan (p. 19-20).

De minister liet weten dat in de begroting was opgenomen dat het OM er in 2015 € 5 miljoen bijkreeg en dat dat zou oplopen naar € 20 miljoen in latere jaren. Dat geld was bedoeld voor de aanpak van de internationale criminaliteit en dus ook voor de aanpak van de georganiseerde misdaad. De politie kreeg in het algemeen ook € 105 miljoen extra. Verder was er een bijdrage voorzien van € 750.000 voor het werk van het Integraal Afpakteam Brabant/Zeeland en € 500.000 voor andere activiteiten van de Taskforce Brabant/Zeeland. Mede in verband met de problematiek van drugsdumpingen zou de Landelijke Faciliteit ondersteuning Ontmanteling (LFO) € 520.000 extra ontvangen. De Kamer bleef bij monde van mevrouw Kooiman (SP) echter tamelijk sceptisch: er was immers tegelijkertijd fors bezuinigd op de politie en het OM, dus in hoeverre was er nu daadwerkelijk sprake van extra middelen (p. 23)? Opstelten repliceerde dat er vanzelfsprekend keuzes moesten worden gemaakt, maar dat de prioriteit lag bij de aanpak van de georganiseerde misdaad.

¹⁰³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15, 29911, nr. 97.

In maart 2015 volgde er wederom een algemeen overleg over de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.¹⁰⁴ Mevrouw Kooiman (SP) was inmiddels op werkbezoek geweest in Tilburg en hoorde geen positieve geluiden. Vooral het 'laaghangend fruit' werd gepakt, zoals asielzoekers die onder druk werden gezet om een hennepplantage in hun woning te laten inrichten, maar het daadwerkelijk aanpakken van de criminele organisaties daarachter lukte niet (p. 2). Financiële rechercheurs vertelden dat ze weliswaar adviezen opstelden omtrent criminele inkomsten, maar dat rechters een eigen berekening maakten en er vaak heel veel van aftrokken (p. 3). Meer in het algemeen baarde de liquidatiegolf in Amsterdam en omstreken de Kamer steeds meer zorgen. Was er voldoende opsporingscapaciteit beschikbaar?

De minister vond dat er voldoende capaciteit bij het OM en de politie voorhanden was om de prioritaire thema's op te pakken (p. 12). De grote zaken kregen wel degelijk aandacht, waarbij de bewindsman verwees naar de extra capaciteit die in Zuid-Nederland was ingezet bij de politie en het OM (p. 13). Zelf had hij geen signalen uit die regio dat zaken noodgedwongen moesten blijven liggen (p. 14). Dat rechters hun eigen afwegingen maakten bij het opleggen van ontnemingsvorderingen was onderdeel van hun onafhankelijke rol. De minister verwees naar de derde Monitor georganiseerde criminaliteit, waarin was beschreven dat onder meer de looptijd van de strafzaak en de draagkracht van de verdachte hierop invloed hadden. Daarnaast werd crimineel vermogen ook op andere manieren afgepakt, niet alleen via een rechterlijk vonnis (p. 22). Er werden ook bestuurlijke boetes en fiscale aanslagen opgelegd (p. 23). Naar de liquidaties, die volgens Opstelten in aantal niet toenamen, liepen op dat moment twintig gecoördineerde onderzoeken, waarbij de regionale en landelijke diensten samenwerkten (p. 15). Ook dat probleem had derhalve volop de aandacht. Verder dan toezeggingen dat de Kamer zou worden geïnformeerd over het aantal plankzaken in het arrondissement Zeeland-West-Brabant, inclusief de doorlooptijden, en dat inzicht zou worden gegeven in het aantal openstaande vacatures bij de recherche, ging de bewindsman niet (p. 28).

Het drugsbeleid van het ministerie van VWS

Behalve over de aanpak van de georganiseerde (ondermijnende) drugscriminaliteit, kwamen ook het gebruik en de gezondheidsaspecten van verdovende middelen bij gelegenheid aan de orde in de Kamer. Aangezien de criminaliteitsproblematiek in die discussies niet direct op de agenda stond, besteden we daaraan in het onderhavige rapport geen uitgebreide aandacht. Illustratief voor deze debatten is een brief inzake het drugbeleid die de staatssecretaris van VWS Van Rijn in november 2015 naar de Tweede Kamer stuurde.¹⁰⁵ Hierin werden vooral de verworvenheden van het Nederlandse beleid benadrukt op het vlak van volksgezondheid en *harm reduction*. 'Nederland is langzaam maar zeker niet meer uniek in haar pragmatische aanpak en krijgt steeds meer navolging', zo constateerde de bewindsman met voldoening (p. 2). Toch waren er wel enkele aandachtspunten. Een daarvan was de schijnbare normalisering van het drugsgebruik, met name tijdens festivals, waarvoor een preventiebeleid nodig was. Dat beleid diende te worden gericht op jongeren en hun ouders, op organisatoren van evenementen en eigenaren van clubs, en op gemeenten, dat laatste bijvoorbeeld bij de vergunningverlening voor evenementen. Hoewel de Kamer

¹⁰⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15, 29911, nr. 99.

¹⁰⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2015/16, 24077, nr. 357.

had gevraagd om een visie op drugs vanuit volksgezondheidsperspectief, was het niettemin opvallend dat het woord 'criminaliteit' in het geheel niet in de brief voorkwam. In maart 2016 volgde een algemeen overleg waarin de brief aan de orde kwam.¹⁰⁶ Het Kamerlid Bergkamp (D66) stelde daarin de vraag hoeveel geld er ging naar het bestrijden van drugs, in vergelijking met instrumenten die waren gericht op het verminderen van gezondheidsrisico's (p. 3). De staatssecretaris kon daarop geen antwoord geven, maar betwijfelde of er sprake was van een tegenstelling. Ook de bestrijding van de drugscriminaliteit droeg immers bij aan de bescherming van de gebruikers en de bevolking in het algemeen (p. 18).

Het beleid van minister Van der Steur inzake de georganiseerde misdaad

Minister Van der Steur was inmiddels minister Opstelten opgevolgd, die was afgetreden vanwege de zogenoemde 'bonnetjesaffaire'. Ook hij vond in augustus 2015 een Kamer tegenover zich die bijzonder kritische vragen stelde.¹⁰⁷ Kamerleden waren onder meer aangeslagen op een door een gemeenteraadslid gelekt vertrouwelijk verslag van een driehoeksoverleg in Tilburg, waarin onder meer was opgetekend dat de aanpak van de georganiseerde misdaad in Noord-Brabant een puinhoop was en dat instanties onderling ruzie maakten, waardoor de Taskforce nog niets had bereikt. Daarnaast had de Commissaris van de Koning in Noord-Brabant in de media aangegeven dat alleen 'de sukkels' werden gepakt die zich als stromannen leenden. Ook het boek 'De gekooide recherche' van Michiel Princen over zijn ervaringen bij de Amsterdamse recherche, liet zien dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit verre van optimaal verliep. Algemeen was sprake van grote capaciteitsproblemen, waardoor vooral het inzicht in de onderliggende structuren van de onderwereld ontbrak. 'Iedereen doet zijn best, de rechercheurs jagen achter de liquidaties aan en rollen wietplantages op, maar de wereld daaronder blijft onbekend', aldus de heer Marcouch (PvdA). De Kamerleden begonnen, zo was duidelijk, steeds meer genoeg te krijgen van het goede nieuws dat ze al jarenlang door het kabinet werd voorgeschoteld, terwijl ze in de media en tijdens gesprekken met praktijkmensen een andere werkelijkheid lazen en hoorden.

Van der Steur erkende dat georganiseerde misdaad in Nederland nog steeds te veel loonde, maar dat het probleem in de afgelopen jaren ook was afgenomen (p. 19). Daarbij verwarde hij echter de georganiseerde (drugs)criminaliteit met high-impact crimes, zoals overvallen en inbraken. Of de drugshandel en -productie afnam of de drugscriminaliteit in algemene zin, viel immers niet te zeggen. Dat de aanpak in Zuid-Nederland niet goed verliep ontkende de bewindsman: de klachten die in de driehoek waren geuit, die overigens ook al door burgemeester van Tilburg Noordanus waren genuanceerd, illustreerden vooral dat het probleem hardnekkig was en niet van de ene op de andere dag opgelost kon worden. Er was een lange adem nodig, maar het ging volgens de minister steeds meer de goede kant op. Dat burgemeesters werden bedreigd was volgens hem bijvoorbeeld een indicatie dat het criminelenvan moeielijker werd gemaakt (p. 20). Meer regie vanuit de landelijke overheid, of meer beleidsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit, achtte hij niet nodig (p. 29). Niettemin erkende Van der Steur dat het OM tegen het einde van de capaciteit aanliep, wat mede veroorzaakt werd door een ingewikkeld intern reorganisatieproces (p. 25). De researchcapaciteit

¹⁰⁶ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2015/16*, 24077, nr. 364.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2014/15*, 29911, nr. 115.

was daarentegen gestegen van 8.500 fte in 2002 naar 14.000 fte op dat moment. Keuzes maken omtrent welke zaken prioriteit kregen, bleef echter noodzakelijk (p. 26). Voor een verdere uitbreiding van de politiecapaciteit bestond begrotingstechnisch geen ruimte. Bij de specialistische functies was een probleem dat bijvoorbeeld ICT'ers in het bedrijfsleven aanzienlijk meer konden verdienen, wat niet wegnam dat veel mensen het volgens Van der Steur mooi vonden om bij de politie te werken. Er was dan ook sprake van een toestroom van deskundigheid op dat terrein (p. 26). Ook op het vlak van internationale samenwerking werden stappen gezet. In 2015 was met Frankrijk, Luxemburg en België een overeenkomst getekend om de aanpak van georganiseerde criminaliteit te intensiveren en met Duitsland zou een soortgelijke overeenkomst worden aangegaan (p. 32).

In augustus 2016 kwam tijdens een algemeen overleg over georganiseerde criminaliteit wederom de recherche aan de orde.¹⁰⁸ Mevrouw Swinkels (D66) wees erop dat de politie in een rapport had aangegeven dat het ontbrak aan mensen die voldoende toegerust waren om de complexe en dynamische onderzoeken te leiden die nodig waren voor het bestrijden van georganiseerde criminaliteit.¹⁰⁹ Er was bovendien een tekort aan personeel met financiële en digitale talenten (p. 3). Zij was er evenmin van overtuigd dat het 'verstoren' leidde tot het oprollen van criminele netwerken. Cijfers over de aanpak in Zuid-Nederland maakten duidelijk dat er in 2015 in totaal 428 mensen waren opgepakt, maar daarvan waren er slechts 12 veroordeeld. Het rapport liet ook zien dat meer kortdurende onderzoeken werden uitgevoerd om een tijdrovende vervolging en rechtsgang te vermijden, terwijl het OM veel meer inzette op schikkingen met criminelen dan op veroordelingen (p. 4). Ook de heer Recourt (PvdA) wees op een mediabericht waarin werd vermeld dat het OM zo veel mogelijk zware zaken afdeed via een OM-beschikking omdat er helemaal geen ruimte was om die zaken voor de rechter te brengen, wat volgens hem rechtsstatelijk onjuist was (p. 6). Mevrouw Kooiman (SP) liet weten dat ook de aan de ondermijningsteams toebedeelde rechercheurs lang niet volledig vrijgemaakt waren van andere taken en niet altijd tijd hadden om, naast het uitdelen van een korte klap, ook de achterliggende verbanden aan te pakken (p. 27). Bovendien werd vanwege capaciteitsgebrek voortdurend op en neergeschoven met personeel.

Minister Van der Steur onderstreepte nogmaals dat de bestrijding een zaak van lange adem was. 'We staan met de aanpak van de georganiseerde criminaliteit nog steeds aan het einde van het begin', aldus de bewindsman (p. 12). Hij kondigde aan dat de Taskforce in Zuid-Nederland zou worden voortgezet, en de extra politie- en OM-capaciteit zou behouden (p. 13). De minister erkende dat de kwaliteit en kwantiteit van de recherche moest worden versterkt en daarvoor lag dan ook een plan voor de toekomst klaar, dat in het najaar van 2016 zou worden gepresenteerd (p. 16, p. 31). In 2016 was € 10 miljoen extra opgenomen voor de versterking van de opsporing en voor 2017 € 20 miljoen. Dat kwam bovenop de al toegekende € 105 miljoen uit het regeerakkoord van het kabinet Rutte II (p. 16).

¹⁰⁸ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2015/16, 29911, nr. 128.*

¹⁰⁹ Ze verwees daarmee naar Huisman et al., 2016.

Tijdens een plenair debat in september 2016 liet de minister van Veiligheid en Justitie weten dat er voor 2017 opnieuw extra middelen beschikbaar zouden worden gesteld.¹¹⁰ Er zou € 3 miljoen gaan naar de Taskforce Zeeland-Brabant. Het OM zou € 13 miljoen ontvangen, oplopend tot € 19 miljoen in de jaren daarna, onder andere voor de aanpak van ondermijning. Elk RIEC zou ruim € 700.000 ontvangen. Voor het afpakken van crimineel vermogen was € 3 miljoen vrijgemaakt, met name in Zuid-Nederland (p. 2). In november 2016 werd dat wat preciezer gespecificeerd.¹¹¹ Aan de versterking van de aanpak van ondermijning in Zuid-Nederland waren thans de overige regio's toegevoegd. In 2017 zou daar € 2 miljoen naartoe gaan, oplopende naar jaarlijks € 3 miljoen tot en met 2021 (p. 2). Daarvan was de helft bedoeld voor het maken van ondermijningsbeelden door elk van de 10 RIEC's. Voor het versterken van de publiek-private samenwerking en het ontwikkelen van een visie voor de versterking van de aanpak van georganiseerde criminaliteit was € 500.000 gereserveerd. Dat was opgeteld dus meer dan er voor het jaar 2017 was uitgetrokken, maar vermoedelijk werd er rekening mee gehouden dat activiteiten zouden doorlopen naar de jaren daarna. De FIOD en het OM kregen € 1 miljoen in 2017 en € 2 miljoen per jaar in de jaren daarna voor investering in de capaciteit om meer crimineel vermogen af te pakken (p. 2). Het OM kreeg onder meer extra middelen voor de inrichting, bouw en versterking van operationele 'ondermijningsteams' op vier plekken in het land en voor de doorontwikkeling van de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV). Die infobox moest rapportages opleveren die richting en sturing gingen geven aan opsporingsonderzoeken (p. 3). Het ging om € 2,2 miljoen in 2017, waarna in 2018 in totaal € 3,8 miljoen werd vrijgemaakt, wat in de jaren daarna zou worden uitgebreid naar € 5,5 miljoen.

In januari 2017 trok het boek 'De achterkant van Nederland' van Tops en Tromp de aandacht van de Kamer. Het boek bestond weliswaar voor een belangrijk deel uit eerder in de Volkskrant gepubliceerde reportages, maar vooral een interview met officier van justitie Greetje Bos, waarin zij de problemen in de strafrechtsketen aankaartte, deed het nodige stof opwaaien (Tops en Tromp, 2017). Bos stelde dat strafprocessen tegen drugscriminelen een 'logistieke nachtmerrie' waren geworden. Advocaten kregen de gelegenheid om processen eindeloos te vertragen, waarvoor de verdachten aan het eind 'beloond' werden met een relatief lage straf. 'Een helder en zakelijk proces is het stiefkind geworden van het strafrecht', aldus Bos. Ze wees erop dat de verdediging eindeloos onderzoekswensen kon formuleren op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), waarvan de rechter de meeste toewees. Het gevolg was een rechtsgang die jaren kon duren. De Kamer verzocht de regering om een reactie.¹¹² Die stelde dat het feit dat er meer werd gedaan en er beter zicht was gekomen op de aard en omvang van de ondermijningsproblematiek, mogelijk het beeld opriep dat er sprake was van een toename. De aanpak van ondermijning en de strafrechtelijke ondermijningsonderzoeken waren complex, zowel inhoudelijk als procesmatig. De betrokken organisaties werkten dan ook gezamenlijk aan verbetering van de prestaties van strafrechtketen, waarvoor sinds 2016 een vaste structuur van ketensamenwerking was gerealiseerd (p. 2). Voorts waren de politie, het OM, de Belastingdienst, het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) en de regioburgemeesters, samen met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van

¹¹⁰ *Handelingen II*, 4, 27 september 2016.

¹¹¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 136.

¹¹² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 141.

Financiën en van Veiligheid en Justitie, bezig met het opstellen van een Toekomstagenda voor de aanpak van ondermijning (p. 2-3).

Eind 2016 hadden de burgemeesters van de vijf grootste Brabantse steden en de commissaris van de Koning in Noord-Brabant een deltaplan opgesteld om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit beter te kunnen bestrijden, waarbij de provincie als proeftuin kon worden gebruikt. In het plan, dat werd geadopteerd door de PvdA, werden 11 concrete maatregelen geformuleerd, waarmee de 'vitale schakels van de hardnekkige georganiseerde criminaliteit' moesten worden aangepakt. Het voert te ver om die allemaal te beschrijven. Specifiek ten aanzien van verdovende middelen werd voorgesteld om ontnomen drugswinsten te investeren in de aanpak van ondermijning en om daarnaast de wietteelt te legaliseren. Beide maatregelen zouden middelen vrijmaken die vervolgens konden worden geïnvesteerd in de aanpak van de criminaliteitsproblemen. Verder dienden er meer mogelijkheden te komen om informatie te delen, zowel binnen als tussen gemeenten, alsmede met maatschappelijke partners. De burgemeester kreeg bijvoorbeeld niet altijd informatie waarover de politie en het OM beschikten. De informatiepositie van de burgemeester kon mogelijk worden versterkt door deze 'verschoningsrecht' te verlenen. In het algemeen diende de maatschappelijke weerbaarheid te worden vergroot, bestuurders beter te worden beschermd en bestuurlijke bevoegdheden te worden uitgebreid. Het Kamerlid Van Toorenburg (CDA) diende in februari 2017 een motie in waarin zij regering verzocht om Noord-Brabant daarin te ondersteunen.¹¹³

De minister van Veiligheid en Justitie Blok, die de door de Teevendeal eveneens voortijdig afgetreden Van der Steur had opgevolgd, reageerde hierop in maart 2017.¹¹⁴ Voor een deel kregen de punten uit het plan volgens hem al aandacht, maar aangezien het kabinet Rutte II op dat moment al demissionair was, zouden de nieuwe voorstellen door het volgende kabinet moeten worden afgewogen. Verder verwees de bewindsman naar de 'Toekomstagenda ondermijning', waaraan werd gewerkt (p. 2).

Voortgang van de integrale aanpak

In januari 2017 rapporteerde het kabinet de voortgang van de bestuurlijke aanpak, op basis van onderzoek door het WODC en van de Inspectie Veiligheid en Justitie.¹¹⁵ Het WODC constateerde dat het bewustzijn bij gemeenten weer verder was toegenomen, van 84 procent in 2012 naar 97 procent in 2016, evenals het zicht op het voorkomen van georganiseerde criminaliteit. Het aantal gemeenten dat de aanpak formeel had vastgelegd was gestegen naar bijna 90 procent. Meer dan tweemaal zoveel gemeenten als bij de voorgaande meting hadden op dat moment een min of meer vastomlijnde organisatiestructuur voor de aanpak. De samenwerking met de verschillende partners in RIEC-verband was geïntensiveerd. De overgrote meerderheid van de gemeenten gaf aan de kennis en kunde van de RIEC's positief te waarderen (p. 2). Wel ontbrak bij een deel van de gemeenten nog het gevoel van urgentie, omdat zij geen zicht hadden op de lokaal aanwezige georganiseerde criminaliteit en was de borging vooral bij kleinere gemeenten fragiel. Al met al was het kabinet echter positief over de uitkomsten. Het onderzoek van de Inspectie betrof de vraag

¹¹³ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 146.*

¹¹⁴ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 151.*

¹¹⁵ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 139.*

of de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit binnen het RIEC-bestel in overeenstemming was met de daartoe opgestelde regels, beleidsuitgangspunten en afspraken. Dat bleek over het algemeen inderdaad het geval te zijn (p. 2). Aanpassing van het RIEC-convenant was derhalve niet nodig. Aandachtspunten lagen bij: de interne informatiepositie van partners (vooral van kleine gemeenten); bij het vergroten van de kennis over wat wel en niet gedeeld kon worden; en bij het vergroten van het onderlinge vertrouwen, onder meer door screening van alle medewerkers van partners en van de RIEC's die over gevoelige informatie konden beschikken (p. 3). Op grond van de bevindingen besloot de minister om de subsidie voor de RIEC's na 2017 voor vier jaar te verlengen (p. 4).

De nadagen van het kabinet Rutte II

Het algemeen overleg van februari 2017 over georganiseerde criminaliteit werd gevoerd in de nadagen van het kabinet Rutte II, en ging maar in beperkte mate over het onderwerp waarvoor het was bedoeld.¹¹⁶ Mevrouw Helder (PVV) wees op de, uitgelekte, vertrouwelijke discussienotitie Opsporings- en Vervolginstekort, die was opgesteld door de politie en het OM. Die maakte zichtbaar dat er sprake was van een fors verschil tussen de totale gepleegde criminaliteit en het aandeel dat daadwerkelijk werd opgespoord. De oorzaak was nog altijd een tekort aan capaciteit, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin (p. 3). Ook mevrouw Van Toorenburg (CDA) wees daarop (p. 4). Ze pleitte er daarnaast voor om het geld dat werd afgepakt, ook daadwerkelijk terug te laten vloeien naar de gemeenschap, waar de minister van Financiën echter tot dan toe niet aan wilde (p. 5). De heer Van Nispen (SP) had eveneens vragen over het afpakken van crimineel geld. Het was nog steeds niet de praktijk dat in een zaak vanaf het eerste moment ook naar de financiën werd gekeken en dat gold ook voor de samenwerking met de Belastingdienst. Hoe kon dat worden verbeterd (p. 7)? Mevrouw Swinkels (D66) stelde dat er meer specialisten moesten komen, onder wie data-analisten met financieel-economische expertise, maar ook meer forensische experts en tactische rechercheurs. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het tijdelijk inhuren van specifieke kennis (p. 13). Mevrouw Tellegen (VVD) wees erop dat ook andere regio's dan Zuid-Nederland met ondermijningsproblematiek kampten en vroeg zich af wat daarvoor werd gedaan (p. 17). De heer Blok, die optrad als interim minister van Veiligheid en Justitie, liet weten dat er op dat moment ongeveer 1.000 financieel rechercheurs beschikbaar waren, met de ambitie om er nog ongeveer 150 extra aan te nemen. In de samenwerking tussen de Belastingdienst, de politie en het OM werden grote stappen vooruitgezet. Zo was in 2015 een speciaal protocol gesloten tussen het OM en de Belastingdienst, waarin de samenwerking rondom ontnemingskwesties was vastgelegd (p. 23).

In juli 2017 stuurde het, inmiddels demissionaire, kabinet Rutte II de 'Toekomstagenda ondermijning' naar de Kamer, een gezamenlijk product van de politie, het OM, de Belastingdienst, (regio)burgemeesters, het LIEC en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Financiën en van Veiligheid en Justitie.¹¹⁷ De Toekomstagenda noemde vijf uitdagingen. De eerste was het creëren van een beweging van pionieren naar brede adoptie. Daarvoor was een veranderstrategie nodig om een goede integrale

¹¹⁶ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 150.*

¹¹⁷ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 29911, nr. 167.*

informatiepositie te bereiken; een aanpak die was gericht op de vitale elementen van de criminele machtsstructuren; het verminderen van de moeite die het kostte om tot integraal werken te komen; het bouwen van maatschappelijke coalities; het etaleren van successen; en het creëren van beweging op zowel de lokale, regionale, bovenregionale, landelijke en (mogelijk) zelfs internationale niveaus. In de tweede plaats dienden de criminele gelegenheidsstructuren te worden weggenomen en misdaadmarkten te worden bestreden, om het probleem meer bij de bron aan te pakken en het 'criminele ondernemersklimaat' te verslechteren. Ten derde moest de sociaal maatschappelijke voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit worden weggenomen, door meer nadruk te leggen op preventie en het weerbaar maken van de samenleving. In de vierde plaats zou de slagkracht van het overheidsoptreden en de integrale aanpak moeten worden vergroot. De bijdrage en inzet van partijen diende minder vrijblijvend te worden. Noodzakelijke randvoorwaarden waren: de beschikbaarheid van een kwalitatief goede informatieanalyse en op basis daarvan ontwikkelde ondermijningsbeelden; een vlotte en ongehinderde uitwisseling van noodzakelijke informatie vanuit het principe 'delen: ja, tenzij'; het optimaal benutten en versterken van mogelijkheden tot internationale gegevensuitwisseling; voldoende kwaliteit en capaciteit; behandelen van in de praktijk gesignaleerde belemmeringen voor de samenwerking; samenwerking met het bedrijfsleven opbouwen/vergroten; internationale samenwerking verstevigen; en een integrale communicatiestrategie ontwikkelen. Tot slot moest de aanpak worden aangepast aan verdergaande technologisering en mondialisering. Analyse van 'Big data' en internationale samenwerking waren daarvan de meest voor de hand liggende voorbeelden. Verdieping op wat technologie de instanties (en de criminelen) kon bieden, zou kunnen leiden tot 'gamechangers' die sneller en duurzamer resultaat konden opleveren. Voorts werden beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd: 'de maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde, ondermijnende criminaliteit verkleinen; verslechteren van het criminele ondernemersklimaat in Nederland; het tegengaan van parallelle samenlevingen en herstel van vertrouwen in overheidsgezag'. Er stond dus nogal wat op het programma voor het volgende kabinet.

De plannen van het kabinet Rutte III

In oktober 2017 trad het kabinet Rutte III aan, dat bestond uit een coalitie van de VVD, CDA, D66, en de Christenunie. In het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' werd opgenomen dat er een speciale 'Ondermijningswet' zou komen om de geconstateerde juridische knelpunten in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit op te lossen. Het ging daarbij overigens niet om één enkele nieuwe wet, maar om een verzamelnaam voor meerdere wetsvoorstellen die geheel of mede tot doel hadden om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Verder zou een ondermijningsfonds worden opgezet. Andere aandachtspunten waren dat er meer oog zou komen voor innovaties binnen het strafrecht en voor creativiteit in de aanpak van ondermijning. Er zou worden ingezet op intensieve samenwerking tussen verschillende publieke en private instanties. Tot slot werd in het regeerakkoord opgenomen dat een experiment met een 'gesloten keten' voor de coffeeshops zou worden opgezet. (Regeerakkoord 2017-2021).

De gesloten coffeeshopketen

Zoals hiervoor diverse malen werd aangehaald, kwam in de beleidsmatige discussies over drugscriminaliteit in de Kamer al vanaf de jaren negentig regelmatig de politiek-ideologische vraag omtrent het reguleren van de 'achterdeur', of van cannabis in algemene zin, aan de orde. In vrijwel elk debat in relatie tot de aanpak van de drugscriminaliteit werd wel door een of meerdere Kamerleden naar voren gebracht of daarmee de criminaliteits- en overlastproblemen die werden veroorzaakt door de wietteelt, niet konden worden opgelost. Een groep lokale bestuurders voerde eveneens een sterke lobby, met dezelfde argumenten. Maatschappelijk zou bovendien tegen softdrugs nauwelijks nog weerstand bestaan en ook de schadelijkheid zou binnen acceptabele grenzen vallen. Consumentenbescherming was overigens ook een argument voor het gedogen van de teelt, omdat daarmee het THC-gehalte beter kon worden gelimiteerd en het gebruik van allerlei zware bestrijdingsmiddelen worden tegengegaan (Colman e.a., 2018).

Tijdens de beide kabinetten Kok was het geen optie om het buitenland nog verder tegen Nederland in het harnas te jagen door ook nog de toevoer van drugs naar de coffeeshops te gaan gedogen. De kabinetten Balkenende en de eerste twee kabinetten Rutte toonden zich steeds mordicus tegenstander van regulering van de 'achterdeur'. Desondanks hadden de Kamerleden Bernds-Jansen en Bergkamp (beiden D66) al in februari 2015 een initiatief-wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van cannabis via een gesloten coffeeshopketen (Wet Regulering voor- en achterdeur van coffeeshops).¹¹⁸

Het doel van het experiment dat werd opgenomen in het regeerakkoord, was om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kon worden en wat daarvan de effecten zouden zijn. 'Decriminalisering' is hier overigens niet het juiste woord: Nederland was niet van plan om de internationale verdragen op te zeggen op grond waarvan het verplicht was wietteelt – maar overigens ook de verkoop – wettelijk te verbieden. Feitelijk zou ook bij het experiment derhalve sprake zijn van gedogen in plaats van het aanpassen van de Opiumwet. Bovendien zou het experiment alleen betrekking hebben op in eigen land geproduceerde cannabis. Coffeeshops die eraan zouden gaan deelnemen konden derhalve niet langer geïmporteerde marihuana of hasjes verkopen. Het initiatief-wetsvoorstel werd uiteindelijk, na allerlei aanpassingen, op 22 januari 2019 door de Tweede Kamer aangenomen, waarna de Eerste Kamer op 12 november 2019 volgde.¹¹⁹

De versterking van de aanpak van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit

In november 2017 presenteerde het kabinet de eerste contouren van de concrete plannen om de aanpak van de georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit te versterken.¹²⁰ Hierin werd nog meer dan voorheen de nadruk gelegd op het gegeven dat de problematiek van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit een breder maatschappelijk vraagstuk was. De aanpak ervan vergde daarom, naast de blijvende inzet van

¹¹⁸ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2014/15, 34 165, nrs. 1-3.

¹¹⁹ *Handelingen II*, 43, 22 januari 2019; *Handelingen I*, 6, 12 november 2019.

¹²⁰ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2017/18, 29911, nr. 175.

repressieve instrumenten, ook een stevige en langdurige preventieve inspanning. De voedingsbodem moest worden aangepakt en drempels worden opgeworpen om te voorkomen dat nieuwe gelegenheidsstructuren of kwetsbaarheden zouden ontstaan. Het risico van parallelle samenlevingen, waarin (het meedoen aan) ondermijnende criminaliteit werd getolereerd of zelfs gestimuleerd, diende te worden tegengegaan. De domeinen van veiligheid en zorg zouden meer bij elkaar worden gebracht, onder meer door bij kwetsbare doelgroepen gericht en steviger in te zetten op preventie en vroegsignalering. Daarbij dienden de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nauwer te gaan samenwerken. In aansluiting op de Toekomstagenda zou de al aangekondigde ondermijningswetgeving worden gerealiseerd en voorstellen worden gedaan voor het opzetten van het in het regeerakkoord aangekondigde ondermijningsfonds. Op het terrein van de veiligheid en integriteit van het lokaal bestuur zou onder meer de Wet Bibob worden verruimd.

De maatregelen werden verder uitgewerkt in de 'Actieagenda aanpak ondermijning', die in februari 2018 naar de Kamer werd gestuurd.¹²¹ Om de lokale, regionale en landelijke niveaus te verbinden was op 8 februari het Landelijke Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning opgericht, dat fungeerde als verbinder en bestendiger op strategisch niveau. In het overleg namen vertegenwoordigers deel op 'hoog bestuurlijk niveau' van het OM, de politie, het bestuur (een regioburgemeester, een vertegenwoordiger van de VNG en een vertegenwoordiger van de G32), de Belastingdienst en de departementen van Justitie en Veiligheid, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën. Daarnaast zou op uiteenlopende terreinen worden gewerkt aan aanpassing van de wetgeving, of worden onderzocht in hoeverre aanpassing mogelijk of wenselijk was.

De maatregelen in het kader van de 'Ondermijningswet' golden onder andere de informatie-uitwisseling tussen en binnen overheidspartijen, in het bijzonder binnen gemeenten (p. 3). Voorts werd gewerkt aan een wetsvoorstel Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS). Deze wet moest de uitwisseling van informatie binnen samenwerkingsverbanden van publieke en private organisaties voor de vervulling van een taak van algemeen belang, van een adequate juridische basis voorzien. Het artikel 13b Opiumwet, dat voorzag in de mogelijkheid van sluiting van panden door de burgemeester, zou worden uitgebreid tot voorbereidingshandelingen. Ook de Wet Bibob zou worden verruimd, onder meer om bestuursorganen meer eigen onderzoeksmogelijkheden te bieden, terwijl het toepassingsbereik van de wet zou worden vergroot (p. 4). Op strafrechtelijk terrein zou worden nagegaan welke aanpassingen in het straf(proces)recht wenselijk en mogelijk waren, onder andere in de vorm van een versterking van het instrumentarium om crimineel vermogen af te pakken. Ook werd onderzocht of de strafdreiging voor deelname aan een criminele organisatie die als oogmerk heeft om ernstige misdrijven te plegen, van 6 naar 10 jaar kon worden verhoogd (p. 7). De 'Toekomstagenda ondermijning' zou worden gefinancierd uit het ondermijningsfonds, waarin eenmalig € 100 miljoen was gestort. Daarna zouden structureel middelen beschikbaar worden gesteld, namelijk € 5 miljoen in 2018 en € 10 miljoen in 2019 (p. 7).

¹²¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2017/18, 29911, nr. 180.

In 2017 werden, eveneens vanuit het ondermijningsfonds, middelen toebedeeld aan de verbetering van de aanpak van ondermijning op Schiphol. Dat leidde onder andere tot het project Orville, dat onder meer tot doel had om de analyses en aanpak van drugscriminaliteit te verbeteren en de bewustwording te vergroten bij de publieke en private sector voor signalen die wezen op ondermijning (Van Wijk et al., 2020).

Op 21 maart 2018 toonde de Kamer zich tijdens een algemeen overleg positief over de plannen.¹²² Mevrouw Kuiken (PvdA) vond wel dat moest worden voorkomen dat het geld over een veelheid aan partijen werd versnipperd, maar dat het moest worden gebruikt voor de grote vraagstukken (p. 3). Voorts stelde ze wederom de capaciteitsproblemen bij de politie aan de orde, waarin andere Kamerleden haar bijvielen. De heer Groothuizen (D66) wees erop dat kwaliteit ook essentieel was en op de noodzaak van het investeren in kennis, een andere structuur, en een flexibelere organisatie (p. 6). Met meer geld en meer capaciteit alleen waren de problemen niet opgelost. Als voorbeeld noemde hij het afpakken van crimineel vermogen: gemiddeld duurde een ontnemingsprocedure acht jaar en dat moest veel sneller. Mevrouw Van Toorenburg (CDA) voegde eraan toe dat ook moest worden geïnvesteerd in de Belastingdienst en het UWV, die volgens haar sneller en daadkrachtiger konden afpakken (p. 6). Mevrouw Helder (PVV) vroeg waarom er naast het ondermijningsfonds niet een aparte strijdkas werd gevormd waarin afgepakte criminele winsten werden gestort die door de gemeenten gebruikt mochten worden voor de aanpak van ondermijning en georganiseerde criminaliteit (p. 11). Deze kwestie was al vaker in de Kamer aan de orde gekomen, maar de regering had daarover nog geen standpunt ingenomen. Een andere vraag die er al langer lag was die van de kosten en baten van het integrale afpakken (p. 11). Mevrouw Buitenweg (GroenLinks) vroeg zich op haar beurt af wat er nu eigenlijk precies onder het begrip ondermijning viel. Ze kwam namelijk zeer verschillende invullingen tegen (p. 16). Ging het om criminele structuren die mondiaal vertakt waren maar lokaal wortelden en investeerden; om fraude en corruptie, of zelfs om overlastgevende hangjongeren op een pleintje die ervoor zorgden dat omwonenden geen aangifte durfden te doen?

In zijn beantwoording gaf minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid aan dat hij geen vastomlijnde definitie van het begrip ondermijning kon geven. Hij noemde echter wel een aantal kenmerken, zoals zware georganiseerde misdaad die woonwijken en buurten binnendrong met drugslabs en hennepkwekerijen die gevaren opleverden voor de bewoners. Het ging ook om het infiltreren in en intimideren buurten en haar burgers, de toepassing van zwaar geweld en het bedreigen van bestuurders en officieren van justitie, terwijl men zich ondertussen verrijkte met crimineel vermogen (p. 21). Op het punt van de capaciteit gaf de minister aan dat er 180 fte voor de opsporing bij zouden komen (p. 23). Het Landelijk Strategisch Overleg moest gaan bewaken dat de middelen uit het ondermijningsfonds niet zouden worden versnipperd (p. 27). De bewindsman erkende dat de ontneming moest worden versterkt en versneld en wees erop dat was geïnvesteerd in extra analysecapaciteit om de informatiepositie te verbeteren en dat er een eenmalig bedrag van € 30 miljoen door de minister van Financiën ter beschikking was gesteld voor ontneming (p. 28).¹²³ De aparte strijdkas waar mevrouw Helder naar vroeg, zou er niet komen. Verder benadrukte hij vooral

¹²² *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2017/18, 29911, nr. 181.*

¹²³ *Zie: Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 221.*

dat er heel veel activiteiten plaatsvonden en dat die ook resultaten opleverden, waarbij volgens de bewindsman wel moest worden aangetekend dat de aanpak een proces van lange adem was.

De minister voor Rechtsbescherming, de heer Dekker, ging in op de problemen bij de rechtspraak, specifiek op de lange doorlooptijden en de capaciteit. Hij wees erop dat het bij ondermijning ging om zeer complexe zaken, die ook op zitting heel veel tijd vergden. Criminelen waren vaak zeer goed uitgerust, met een heel leger duurbetaalde advocaten. De rechterlijke macht moest er dus voor zorgen dat de beste mensen daartegenover stonden. Er zou echter ook worden gekeken naar de kwetsbaarheden in het strafproces, in het bijzonder naar de mogelijkheden om voor criminelen en hun advocaten zand in de raderen te strooien en tijd te rekken. Dat was wel een gevoelige discussie omdat verdachten ook in staat moesten worden gesteld om hun recht te halen en bijvoorbeeld stukken toe te voegen aan het proces. Als er misbruik werd gemaakt van dergelijke procedures zouden de ogen daarvoor echter niet moeten worden gesloten en minister Dekker kondigde aan met voorstellen te zullen komen (p. 40).

Het programma 'Anti-ondermijning'

In juli 2018 zette het kabinet uiteen hoe de aanpak van ondermijnende criminaliteit nog verder zou worden versterkt en versneld en wel door middel van een programma dat even later de noemer 'Anti-Ondermijning' zou krijgen.¹²⁴ Het doel was dat Nederland een minder aantrekkelijke omgeving zou worden voor georganiseerde criminaliteit. Dat vergde een langjarige en aanzienlijke inspanning van een brede coalitie van partijen (p. 2). Het ging om een veelomvattende aanpak, een combinatie van preventie, van toezicht en handhaving en van repressie. Daarbij was aandacht nodig voor sleutelpersonen (subjecten, groepen, negatieve rolmodellen), voor sleutelplaatsen (locaties, logistieke knooppunten), voor kwetsbare branches en sectoren en voor het verstoren van criminele processen.

Met de middelen uit het ondermijningsfonds zouden tien 'robuuste' meerjarenprogramma's voor de regio's tot stand worden gebracht, aangevuld met versterkingsplannen voor de landelijk werkende partners. Deze plannen dienden 'van onderop' te worden ontwikkeld, door de partijen die verantwoordelijk waren voor de uitvoering. Naar verwachting zou € 85 miljoen naar de regio's gaan en € 15 miljoen naar landelijke organisaties en taken. De structurele middelen zouden worden gebruikt voor de versterking van de capaciteit van betrokken organisaties. Voorts lag er een ambitieuze wetgevingsagenda. Het inmiddels tot Strategisch beraad Ondermijning (SBO) omgedoopte landelijke overlegorgaan, dat onder voorzitterschap stond van oud-burgemeester Noordanus en waaraan thans ook nieuwe partijen waren toegevoegd, zoals de Raad voor de Rechtspraak, zou de minister gaan adviseren over de besteding van de extra financiële middelen en over mogelijkheden tot verdere verbetering van de aanpak. Daarnaast was een Aanjaagteam Ondermijning (ATO) ingericht dat het land in zou trekken om samen met de operationele partijen te bezien hoe de aanpak concreet verbeterd en versneld kon worden. Het aanjaagteam werkte daarbij nauw samen met de RIEC's en het LIEC (p. 2).

¹²⁴ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2017/18, 29911, nr. 207.*

Bij de toedeling van de middelen zou een stevig accent worden gelegd op een krachtiger bestrijding van de illegale drugsindustrie en de daarmee gepaard gaande verwevenheid van de onder- en bovenwereld (p. 3). De aandacht diende niet alleen te worden gericht op de criminele subjecten en hun directe entourage, maar ook op de onderliggende gelegenheidsstructuren, het met de drugsindustrie samenhangende criminele verdienmodel (witwassen, criminele investeringen in bijvoorbeeld vastgoed), alsmede op de criminele dienstverleners en op de (sociale) voedingsbodem, die voor de drugsindustrie allemaal van vitaal belang waren (p. 3). De intelligencescapaciteit van de RIEC's zou worden vergroot, waarvoor € 2,5 miljoen structureel beschikbaar werd gesteld. In 2018 zou eenmalig een bedrag van € 2,1 miljoen extra worden geïnvesteerd in de opstartfase van de regionale en landelijke ondermijningsbeelden. Daarnaast ontving het RIEC Oost-Nederland vanaf 2018 een structurele bijdrage van € 400.000.

Bij de politie werd geïnvesteerd in het tegengaan van cybercrime en in het versterken van de internationale samenwerking, waarvoor 111 fte bij de Landelijke Eenheid zou worden aangetrokken en 60 fte met specifieke digitale expertise bij de regionale eenheden. Daarnaast zou structureel extra politiecapaciteit beschikbaar worden gesteld ten behoeve van de opsporing en de bestrijding van (zware) georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waarvoor nog eens 171 fte werden toegevoegd aan de regionale eenheden en de Landelijke Eenheid (p. 5). Voor het opvangen van de effecten verderop in de strafrechtsketen die het gevolg zouden zijn van deze uitbreiding, was een bedrag uitgetrokken van € 5 miljoen in 2018, oplopend tot € 20 miljoen vanaf 2021.

Het aanpakken van de knelpunten op het vlak van informatie-uitwisseling was complexer (p. 7). Gemeenten wilden al vanaf het begin van de uitrol van de bestuurlijke aanpak dwarsverbanden kunnen leggen tussen de informatie waarover zij, op grond van hun diverse taken, beschikten en daarmee ook de andere (justitiële) partners beter informeren. Dat bracht echter het vraagstuk met zich mee van de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen het openbaar bestuur enerzijds en de opsporings- en vervolgingsautoriteiten anderzijds. Daarnaast was de vraag hoe deze informatiedeling te verenigen viel met de nieuwe Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De Raad van State zou daarover nader advies moeten uitbrengen. Ook de overige aanpassingen en uitbreidingen van wetgeving die onder de noemer 'Ondermijningswetgeving' waren voorgenomen, bleken nog volop onderwerp van nadere consultatie, bespreking in werkgroepen en onderzoek.

In november 2018 werd de Kamer voor het eerst geïnformeerd over de voortgang.¹²⁵ Er was een groot aantal plannen ingediend vanuit de regio's, waarin soms meer werd gefocust op specifieke lokale projecten en aanpakken, en soms op regionale en bovenregionale of grensoverschrijdende aspecten. Ze lieten zien dat regionale en landelijke partners breed onderschreven dat versterking van een integrale aanpak die bestond uit een goede mix van preventieve en repressieve instrumenten en maatregelen, nodig was (p. 2). Het SBO had een keuze gemaakt uit de ingediende voorstellen, die was overgenomen door de minister. Daarin was in het sociale domein ook aandacht voor een op preventie gerichte wijkaanpak, die moest gaan

¹²⁵ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 212.*

bijdragen aan het verkleinen van de voedingsbodem voor het ontstaan van ondermijnende activiteiten. Van de beschikbare middelen ging het grootste deel naar Noord-Brabant en Zeeland (€ 20,5 miljoen) en Rotterdam (€ 11 miljoen). De overige regio's ontvingen tussen de € 6 en ongeveer € 9 miljoen. Op landelijk niveau was onder meer € 6,5 miljoen uitgetrokken voor het Aanjaagteam Ondermijning (p. 4). De structurele middelen gingen eveneens voor het grootste deel naar de regio's, terwijl voor de versterking van de Belastingdienst en FIOD € 1 miljoen was uitgetrokken in 2019, en € 850.000 in de jaren daarna.

In het algemeen overleg van december 2018 werden geen fundamentele vragen gesteld bij het beleid.¹²⁶ Wel mocht het volgens de Kamer allemaal sneller en concreter en moest vooral duidelijker worden welke resultaten de inspanningen uiteindelijk zouden opleveren. Mevrouw Helder (PVV) was kritisch over de term 'aanpakken' van criminele samenwerkingsverbanden: wat hield dat precies in? Zorgen bleven er ook over de capaciteit en over de lage straffen die werden opgelegd. Minister Grapperhaus liet weten dat het bij aanpakken ging om het aantal projectmatige onderzoeken dat werd uitgevoerd naar georganiseerde misdaad en om de bestuurlijke en fiscale interventies, alsmede om het verstoren van criminele operaties (p. 10, p. 20). Hoewel dat het begrip 'aanpakken' niet erg verduidelijkte, stelde mevrouw Helder er geen nadere vragen over. De minister liet voorts weten dat bij het afpakken van crimineel vermogen nauw werd samengewerkt door het OM, de politie, de FIOD en de Belastingdienst. Hij wees er echter ook op dat het via de fiscale weg niet per se gemakkelijker was om vermogen af te pakken dan via de strafrechtelijke weg (p. 25). Het eenmalige bedrag van € 30 miljoen dat in 2017 beschikbaar was gesteld voor de versterking van het afpakken van crimineel vermogen, zou worden besteed aan projecten die waren ingediend vanuit de tien arrondissementsparketten, gezamenlijk met de ketenpartners en de FIOD (p. 26). Op het vlak van capaciteit stelde de bewindsman dat er altijd keuzes moesten worden gemaakt en prioriteiten gesteld, maar dat fors werd geïnvesteerd in personeel en in moderne middelen (p. 26). De streefwaarde van 20 procent HBO'ers in de opsporing was inmiddels gerealiseerd en die werden ingezet op domeinen zoals digitaal rechercheren, cybercrime, forensisch onderzoek en financieel rechercheren. Een extra personele capaciteit van 171 fte was onder meer beschikbaar voor het doorrechercheren (p. 28). De minister zegde tevens toe dat de meerjarige programma's die waren gefinancierd uit het ondermijningsfonds, gedurende de uitvoering zouden worden gemonitord, volgens de methode van lerend evalueren.

(Aanvullende) actielijnen tegen drugscriminaliteit

Hoewel er door het kabinet Rutte III al fors was geïnvesteerd, liet minister Grapperhaus in februari 2019 in een brief aan de Tweede Kamer weten dat nog meer nodig was om een 'kentering' te bewerkstelligen.¹²⁷ De hoeveelheid cocaïne die in de Rotterdamse haven in beslag werd genomen nam toe, terwijl ook het aantal aangetroffen laboratoria voor synthetische drugs en de hoeveelheid in beslag genomen precursoren stegen, evenals het aantal dumpingen van drugsafval. Bovendien was sprake van excessief geweld en oefende het snel te verdienen 'drugsgeld' een gevaarlijke en ongewenste aantrekkingskracht uit op jongeren. Daarbij kwam dat het gebruik van synthetische drugs volgens de minister in verregaande mate

¹²⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 214.

¹²⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 218.

genormaliseerd leek te zijn in brede lagen van de bevolking (p. 2). De toon van de brief was derhalve tamelijk alarmerend, maar de voorgestelde, deels al in gang gezette, beleidsmaatregelen waren op zichzelf niet nieuw.

In de brief werden zes actielijnen beschreven. Ten eerste diende de operationele capaciteit, kennis en expertise te worden versterkt (p. 3). Het cluster synthetische drugs van de Landelijke Eenheid kreeg extra capaciteit voor zowel de intelligence als de opsporing. Het doel was om het cluster informatiegestuurd en data-gedreven te laten werken, onder meer in samenwerking met iCOV voor het verbeteren van de financiële informatiepositie. Hiervoor werd een bedrag van € 2.349.750 uit het ondermijningsfonds beschikbaar gesteld (p. 3). Aanvullend zouden de politie, het OM, de FIOD en de Douane gaan verkennen hoe de integrale samenwerking zoals die destijds in de USD gestalte had gekregen, kon worden versterkt en bestendigd. Onderdeel daarvan was verbetering van het onderzoek naar financiële stromen.

De tweede actielijn behelsde het verbeteren van het zicht op criminele geldstromen. Daartoe zou, behalve de hiervoor al geschetste maatregelen, het team Follow the Money, dat bestond uit het functioneel parket en de FIOD, worden uitgebreid met expertise van de politie, de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en andere buitengewone opsporingsdiensten. In dit team zouden financiële recherche en data science samen moeten komen. De minister reserveerde hiervoor een bedrag van € 800.000 uit het ondermijningsfonds.

In de derde plaats was meer internationale samenwerking nodig. Mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar verschuivingseffecten in het Belgisch-Nederlandse grensgebied van Colman en collega's (2018), zouden gesprekken worden gevoerd tussen beide landen om te komen tot een zo effectief mogelijke gezamenlijke opsporing aan beide kanten van de grens. Daarnaast werd, in samenwerking met België en Noordrijn-Westfalen een Euregionaal Ontwikkel- en Expertisecentrum (EOEC) gevormd – dat later de naam EURIEC kreeg – dat moest bijdragen aan een betere samenwerking en snellere grensoverschrijdende informatie-uitwisseling op (voornamelijk) bestuurlijk niveau. Verder zou worden bekeken wat er mogelijk was in de samenwerking met China, waar een groot deel van de precursoren voor synthetische drugs vandaan kwam (p. 5).

Ten vierde werden aanvullende maatregelen op wetgevend terrein aangekondigd. Zo zou ten aanzien van Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS) een stofgroepenverbod worden ontworpen (p. 5). Dit had als voordeel dat nieuwe synthetische drugs niet meer afzonderlijk strafbaar hoefden te worden gesteld. Daarnaast diende de gegevensuitwisseling tussen de integraal samenwerkende partners aandacht te krijgen. De minister wees op het voorstel voor de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, waarvan de consultatiefase op dat moment was afgerond (p. 6). Wel benadrukte hij dat het creëren van meer mogelijkheden tot informatiedeling deugdelijke waarborgen vergde ter bescherming van de privacy. De Autoriteit Persoonsgegevens zou dan ook, naast in de al bestaande adviserende rol, ook vooraf bij de toetsing worden betrokken. De Raad van State was verzocht om voorlichting te verstrekken ten aanzien van het verbeteren van de mogelijkheden tot intra-gemeentelijke informatie-uitwisseling (p. 6).

De vijfde actielijn betrof de dumpingen van drugsafval. Hier ging het om het probleem dat niet altijd duidelijk was wie de mogelijke daders waren, waardoor grondeigenaren of overheidspartijen met de schoonmaakkosten bleven zitten. Een werkgroep onder voorzitterschap van het Interprovinciaal Overleg (IPO) was bezig een duurzame financieringsoplossing te vinden, aldus de bewindsman (p. 6). Enkele weken later volgde nieuws.¹²⁸ Uit onderzoek was inmiddels gebleken dat de directe kosten voor het opruimen van drugsafval op particulier terrein jaarlijks € 100.000 tot € 200.000 beliepen (p. 2). Eerder al was voor de jaren 2015-2017 in totaal € 3 miljoen beschikbaar gesteld vanuit de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarvan nog € 1,2 miljoen over was gebleven. Dat geld werd benut voor provinciale subsidieregelingen. Structurele financiering vanuit het Rijk was niet aan de orde: de verantwoordelijkheid lag bij regionale en lokale overheden. De ministeries van Justitie en Veiligheid en van Infrastructuur en Waterstaat zouden elk nog eenmalig voor twee jaar € 100.000 per jaar beschikbaar stellen ter compensatie van de directe opruimkosten op particuliere grond. Daarna zouden de provincies en gemeenten zelf met een structurele financieringsoplossing moeten komen (p. 3).

Tot slot diende de normalisering van het gebruik van (sterke) harddrugs, met name van synthetische drugs, in Nederland aandacht te krijgen. Er moest worden gewerkt aan *demand reduction* (p. 7). Hiervoor was een aanpak in den brede nodig ten aanzien van de preventie van middelengebruik, waarvoor het initiatief bij het ministerie van VWS lag. Enkele maanden later liet Staatssecretaris Blokhuis van VWS in een overleg met de Kamer weten dat de samenleving zoveel mogelijk drugsvrij diende te worden gemaakt, eerst en vooral door middel van preventiebeleid.¹²⁹ De gebruikers waren zich volgens de staatssecretaris kennelijk maar weinig bewust van de bijdrage die ze leverden aan het criminaliteitsprobleem, aan milieuvervuiling door dumpingen van drugsafval, of aan ontbossing in Zuid-Amerika voor cocaplantages. Tegelijkertijd moest echter worden gewaakt voor criminalisering van de gebruikers. Blokhuis wees erop dat slechts een klein percentage Nederlanders harddrugs gebruikte (p. 28-29). Bij de suggestie dat het gebruik van bijvoorbeeld XTC volkomen genormaliseerd was, konden dus wel wat kanttekeningen worden gezet. Dit riep wel verwarring op over hoe het begrip normalisering dan precies gedefinieerd moest worden. De bewindsman kon daarop niet direct een antwoord geven, maar beloofde dat nader te laten onderzoeken. In de periode die door het onderhavige onderzoek wordt bestreken, kwam er nog geen nadere verduidelijking.

Minister Grapperhaus stuurde in maart 2019 een brief naar de Kamer over de toename van de cocaïneproblematiek.¹³⁰ De groei van de internationale cocaïne-industrie was een aanhoudend probleem en leidde wereldwijd tot vergaande consequenties: excessief geweld; enorme criminele geldstromen; corruptie; en een toenemend gebruik van cocaïne (p. 1). De minister wees op uiteenlopende maatregelen die in dat kader al waren getroffen, zoals het intensiveren van de samenwerking 'upstream' om de toevoer van drugs naar Nederland te verstoren. In diverse landen waren (nieuwe) liaisons gestationeerd van het OM, de politie en de KMar (p. 3). De samenwerking en de uitwisseling van kennis en expertise met België zou worden versterkt, waarbij onder andere werd verwezen naar het EURIEC en naar de werkzaamheden van de

¹²⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 222.

¹²⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 24077, nr. 450, p. 34 e.v.

¹³⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 220.

Kerngroep Cocaïnestromen, bestaande uit medewerkers op operationeel en tactisch niveau vanuit het OM, de (zeehaven)politie, de Douane, het RIEC-Rotterdam, het HARC-team, de KMar en hun Belgische evenknieën (p 3-4). Voorts zouden gezamenlijke projecten met de bron- en transitlanden worden opgezet. Ook de aanpak van witwassen kreeg aandacht. Verder verwees de minister naar de versterkingsplannen die werden gefinancierd uit het ondermijningsfonds. Deze hadden deels betrekking op de cocaïnesmokkel via de zeehavens. De wetgeving zou worden aangepast om de 'uithalers' van drugs uit de containers in de havens zwaarder te kunnen straffen, aangezien zij nu vaak slechts konden worden beboet voor het ongeoorloofd aanwezig zijn op het haventerrein, als ze niet in bezit waren van verdovende middelen (p. 6). De minister van Justitie en Veiligheid wees er ten overvloede op dat het terugdringen van de cocaïne-industrie geen eenvoudige opdracht was. Een langdurige aanpak langs de lijnen internationaal, integraal en financieel, was essentieel.

De discussies met de Kamer over de ondermijningsaanpak

Op 14 maart 2019 voerde de Kamer een algemeen overleg over de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.¹³¹ Diverse leden kaartten het probleem aan van de informatie-uitwisseling binnen en tussen gemeenten en vroegen zich af of er niet sneller vooruitgang kon worden geboekt met het vergroten van de mogelijkheden (p. 3, p. 14, p. 16, p. 20). Een andere vraag betrof het ondermijningsfonds: hoe kon de regering ervoor zorgen dat er structureel geld kwam (p. 3, p. 15)?

Een tweede onderwerp dat uitgebreid aan bod kwam, was witwassen en afpakken. Er was brede steun in de Kamer om de meldingsplicht met betrekking tot ongebruikelijke transacties van € 10.000 terug te brengen naar € 5.000 of minder (p. 4, p. 23). Voorts zouden de kosten van het opruimen van dumpingen van drugsafval op de daders verhaald moeten worden (p. 8-9). Het bleek bovendien aanhoudend problematisch om misdaadgeld daadwerkelijk af te pakken en de heer van Nispen (SP) pleitte zelfs voor een parlementair onderzoek naar de vraag hoe dat kwam en hoe het beter kon (p. 16-17). Ook de heer Groothuizen (D66) was kritisch en wees erop dat de doelstellingen steeds werden opgeschroefd en vervolgens niet gehaald, wat hij kende vanuit zijn vorige functie als officier van justitie (p. 11). De heer Van Nispen (SP) stelde dat ondanks alle moties en aangekondigde voorstellen het financieel rechercheren nog altijd onvoldoende van de grond kwam, zowel in klassieke opsporingszin alsook in de zin van samenwerking tussen OM en FIOD en met de financiële sector (p. 11). Mevrouw Van Toorenburg (CDA) vroeg zich af of ook in Nederland niet moest worden gekozen voor vormen van *non-conviction based confiscation*, waarbij een persoon die in het bezit was van onverklaarbaar vermogen moest aantonen hoe geld of bezittingen waren verworven en deze konden worden afgepakt als er geen plausibele verklaring voor kwam. Ook wees ze op de mogelijkheid van strafrechtelijke ondercuratelestelling, waar de minister zich reeds een voorstander van had getoond. Dat zou betekenen dat tegoeden van criminelen konden worden bevroren, zodat een veroordeelde misdadiger er niet meer over kon beschikken (p. 14).

¹³¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 236.

Mevrouw Helder (PVV) stelde nogmaals de vraag wat er nu precies moest worden verstaan onder het begrip 'aangepakt' in relatie tot criminele samenwerkingsverbanden (p. 16). Ook de daadwerkelijke pakkans en de problemen in de strafrechtssketen riepen nog altijd vragen op. De heer Van Nispen (SP) vroeg zich af of de mogelijkheid van het maken van procesafspraken met verdachten, in de vorm van *plea bargaining*, een goed idee was (p. 16). Ook mevrouw Buitenweg (GroenLinks) vroeg zich af hoe het kon dat in vijf jaar tijd 113 procent meer criminele samenwerkingsverbanden waren aangepakt, maar dat het aantal opgelegde vrijheidsstraffen maar met 34 procent was gegroeid (p. 23). Een andere vraag betrof de opsporingscapaciteit: konden mensen bijvoorbeeld niet gewoon op de universiteit tot financieel onderzoeker worden opgeleid, in plaats van alleen op de Politieacademie (p. 44)?

De minister van Justitie en Veiligheid liet in zijn beantwoording weten dat er wel degelijk structureel geld werd uitgetrokken, namelijk € 10 miljoen per jaar (p. 24). Voor wat betreft de problemen rondom informatie-uitwisseling herhaalde hij dat nog veel kon worden gewonnen met het benutten van bestaande mogelijkheden (p. 25). Enkele maanden later ging de bewindsman in een brief aan de Kamer nader op de materie in.¹³² De Afdeling advisering van de Raad van State had geconcludeerd dat nog onvoldoende was aangetoond of nieuwe wetgeving voor een adequate binnengemeentelijke gegevensuitwisseling nodig was. Wel bestonden in de praktijk veel vragen en was soms ook sprake van uiteenlopende opvattingen over wat het gegevensbeschermingsrecht toestond (p. 3). Er was eerst meer onderzoek nodig. Wel zou het SBO een modelprotocol voor gegevensuitwisseling gaan ontwikkelen (p. 5). De brief ging echter niet nader in op een ander punt dat al lang speelde, namelijk de informatie-uitwisseling tussen gemeenten.

Met betrekking tot het afpakken was een werkgroep bezig om voorstellen voor te bereiden om het instrumentarium te versterken (p. 27). Het verlagen van de grens ten aanzien van contante betalingen vond hij een serieuze optie (p. 38). Met het direct laten terugvloeien van het afgepakte misdaadgeld naar opsporingsinstanties of gemeenten was de minister nog altijd terughoudend. Er moest niet een prikkel ontstaan om te kiezen voor zaken waar veel geld te halen viel. Voorts mocht de justitiebegroting niet afhankelijk worden van schommelingen in de afpakresultaten (p. 38-39). Eventueel zou wel kunnen worden gedacht aan een centrale kas waarin een percentage van het afgepakte misdaadgeld terecht zou kunnen komen, dat dan vervolgens terug kon vloeien naar de gemeenschap die getroffen was.

De mogelijkheid van *plea bargaining* was de minister inderdaad aan het bestuderen, maar het mocht niet zo zijn dat zware criminelen er gemakkelijk vanaf kwamen. Ook wanneer er proces- en vonnisafspraken werden gemaakt, zouden mensen nog altijd een gerechte straf moeten krijgen (p. 35). Hij bestreed dat de strafmaxima in Nederland laag waren, maar in de praktijk leek het er wel op dat er lagere straffen werden opgelegd in vergelijking met andere landen in Noordwest-Europa. Tegelijkertijd was die vergelijking lastig, omdat heel veel factoren in een zaak de uiteindelijke hoogte van de opgelegde gevangenisstraf bepaalden. Er werd druk gewerkt aan het verbeteren van de werkprocessen en het verkorten van de doorlooptijden in de strafrechtssketen. Op het punt van aanpakken erkende de bewindsman dat het onderzoek van Korf en

¹³² Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 244.

collega's (2018) kanttekeningen plaatste bij de aanvankelijk gerapporteerde verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden tussen 2009 en 2014, maar wel concludeerde dat er een serieuze intensivering was gerealiseerd (p. 35-36). Bij de doorontwikkeling zou moeten worden gezocht naar indicatoren die dat nog scherper in beeld brachten (p. 36-37). De vraag van mevrouw Helder over de definitie van 'aanpakken' beantwoordde de minister niet, maar deze kwam weer op tafel in een motie die zij indiende tijdens het plenaire debat over georganiseerde criminaliteit op 4 april 2019.¹³³ Ditmaal ontweek de minister de kwestie door te doen alsof was gevraagd om een definitie van een crimineel samenwerkingsverband. Die was volgens hem niet nodig omdat er 'al jaren een definitie was die consequent werd gehanteerd' (p. 6). De motie werd ontraden en tijdens de stemming verworpen.¹³⁴

Op 11 september 2019 stond de drugsproblematiek in Nederland wederom op de agenda van de Tweede Kamer.¹³⁵ De directe aanleiding was ditmaal het rapport 'De achterkant van Amsterdam.' Het parlement uitte breed grote zorgen over de drugsaanpak. 'Nederland vervalt tot een narcostaat', aldus de heer Krol (50PLUS), die het debat had aangevraagd. Hij kwam met 12 voorstellen, waaronder het instellen van een structureel drugsfonds, waarin afgepakt geld van criminelen geoormerkt zou worden gestort en waaruit de strijd tegen drugs kon worden gefinancierd, het belonen van mensen die drugsbendes aangaven, meer handhavingscapaciteit, een uitbreiding van het aantal speurhonden (drugs- en geldhonden) van 150 naar 1.000, het aanpakken van de privacybescherming van drugsverdachten, tot en met het inzetten van het leger en intensivering van de grensbewaking.

Het CDA ageerde, bij monde van de heer Van Dam, tegen de normalisering van het drugsgebruik in de samenleving, maar wees er ook op dat het ontbrak aan een gecoördineerde aanpak en een beleid om de problematiek in den brede te bestrijden. 'Zou het niet tijd worden dat er een [landelijke] taskforce komt die zich gaat bemoeien met die geïntegreerde drugsbestrijding? Zo'n taskforce moet politie en justitie over de eenheden en arrondissementen verbinden, maar moet ook alle vormen van beleid daaraan koppelen, en iedereen activeren die hiervoor nodig is' zo stelde Van Dam (p. 4). Hij pleitte verder voor structurele financiering van de aanpak van ondermijning, die niet in projecten moest worden gestopt, maar in de capaciteit. Het fonds zou kunnen worden gevoed uit de opbrengsten van afgepakt crimineel vermogen (p. 4).

Mevrouw Kuiken (PvdA) betwijfelde echter of een nationaal aangestuurde aanpak zin had: was er niet meer behoefte aan regionaal maatwerk? Ze hamerde er vooral op dat er behoefte was aan meer bevoegdheden om informatie te delen, waar wellicht meer mee te winnen viel dan met het oprichten van een nieuw instituut. Daarnaast wees ze erop dat drugscriminaliteit ook speelde op het platteland en ze vroeg aandacht voor de structurele problemen in kwetsbare stadswijken, die een broedplaats vormden voor criminele organisaties: een nieuwe wijkenaanpak was dus evenzeer nodig.

¹³³ *Handelingen II*, 71-10, 4 april 2019.

¹³⁴ *Handelingen II*, 72-26, 9 april 2019.

¹³⁵ *Handelingen II*, 107, 11 september 2019.

De andere partijen sloten zich in grote lijnen aan bij het voorgaande, met wisselende accenten die pasten bij hun politieke kleur. Zo wees de SP erop dat het plukken van criminelen van groot belang was, maar dat daarbij ook de faciliteerders in de bovenwereld niet moesten worden ontzien. Meer in het algemeen diende niet alle aandacht uit te gaan naar verdovende middelen, maar evenzeer naar de witteboordencriminelen. Er moest meer politiecapaciteit in de wijken komen, om tijdig jongeren te signaleren die dreigden af te glijden in de criminaliteit. Groen Links onderschreef het instellen van een structureel ondermijningsfonds, maar wees erop dat behalve repressie ook preventie noodzakelijk was. Er diende echter ook meer capaciteit bij het OM te komen, om tijdig tot vervolging over te gaan. De heer Groothuizen (D66) bracht de mogelijkheid van regulering wederom onder de aandacht, maar ook het verlagen van de aantrekkingskracht van het drugsircuit op minder kansrijke jongeren. Hij wees er tevens op dat organisaties allemaal hun eigen afpakdoelstellingen hadden, hetgeen integrale samenwerking in de weg stond. Een integrale doelstelling zou welkom zijn, maar ook een nationale instantie die zich specifiek zou toeleggen op financieel rechercheren, met voldoende specialisatie en middelen. 'In de opsporing is het nog steeds zo dat kerels en kilo's altijd voor de knaken gaan', aldus Groothuizen. Tot slot wees mevrouw Yeşilgöz-Zegerius (VVD) op het belang dat het effect van de inzet van het geld uit het ondermijningsfonds duidelijk in beeld werd gebracht. 'Hoe gaan we dat straks beoordelen om er zeker van te zijn dat dat de juiste weg was', aldus het Kamerlid.

Minister Grapperhaus liet weten dat het tegengaan van de ondermijnende effecten van harddrugs en het geweld dat eruit voortkwam topprioriteit had.¹³⁶ Opmerkelijk was echter zijn uitspraak dat de samenleving tussen 2005 en ruwweg 2015 nog niet bepaald prioriteit had gegeven aan de aanpak van de drugscriminaliteit (p. 1). Of hij daarmee bedoelde dat de maatschappelijke verontwaardiging over het probleem niet bijzonder groot was geweest, of dat de kabinetten in die periode, ondanks alle wapengekletter, toch stevig tekort waren geschoten, of allebei, bleef in het midden. Hoewel de opmerking aldus wel om enige verduidelijking vroeg, sloeg geen van de Kamerleden erop aan.

De minister schetste het brede scala aan beleidsinitiatieven en voorstellen voor nieuwe wetgeving en uitbreiding van bestaande wetten die al in gang waren gezet, alsmede de substantiële middelen die daarvoor waren uitgetrokken, maar onderkende dat meer stappen moesten volgen (p. 1). Bundeling van capaciteit, betere samenwerking en goede informatiedeling waren volgens de minister de drie belangrijke manieren om de aanpak van de zware georganiseerde drugscriminaliteit op een hoger plan te brengen. Op een structureel ondermijningsfonds wilde Grapperhaus zich niet vastleggen, maar stelde dat dit onderdeel was van de begrotingsbehandeling. Voor wat betreft de coördinatie van de aanpak waarom de heer Van Dam had gevraagd, verwees hij naar het SBO, maar zegde wel toe een brief te zullen schrijven waarin zou worden gezien wat daaraan kon worden gewijzigd (p. 12). De mogelijkheid van een integrale afpakdoelstelling kon worden onderzocht door een werkgroep die al bezig was met de ontwikkeling van een afpakmonitor. Ook daarop zou hij nog terugkomen (p. 11). Tot slot zou hij de Kamer nader informeren over de wijkenaanpak, samen met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Mevrouw Yeşilgöz-

¹³⁶ *Handelingen II*, 107-9, 11 september 2019.

Zegerius kreeg geen antwoord op de vraag hoe het effect van de besteding van de middelen uit het ondermijningsfonds zou worden gemeten.

Een nieuw 'breed offensief' en de oprichting van het MIT

In september 2019 werd de advocaat Derk Wiersum, die de kroonmgetuige in een belangrijke ondermijningszaak verdedigde, vermoord. Deze gebeurtenis maakte grote indruk op minister Grapperhaus en hij drong direct aan op extra maatregelen. Al op 18 oktober van dat jaar ontvouwde het kabinet in een brief het voornemen om een integraal landelijk opsporingsteam op te richten.¹³⁷ Dit team, dat even later de naam Multidisciplinair Interventieteam (MIT) kreeg, moest de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit verder gaan versterken: multidisciplinair, lokaal en regionaal verbonden maar internationaal georiënteerd (p. 1). Er zou worden geïnvesteerd in intelligence, opsporing, vervolging, samenwerking en informatie-uitwisseling, om nog beter zicht te krijgen op criminele financiële en logistieke stromen. In de bijlage bij de brief werd een nieuw 'breed offensief' tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit uiteengezet. Buiten de beschrijving van wat het interventieteam zelf moest gaan doen, waren dat echter geen nieuwe plannen, maar een samenvatting van de initiatieven die al waren vervat in de 'Toekomstagenda ondermijning'.

De taakopdracht voor het nieuwe interventieteam was ambitieus. Het moest ondermijnende criminele bedrijfsprocessen – ook in het buitenland – duurzaam gaan verstoren door middel van structureel opsporen en ontmantelen van criminele netwerken, het oppakken van kopstukken, het in beslag nemen van crimineel vermogen voor de verschillende afpakdoeleinden, en door het opwerpen van barrières voor crimineel handelen en voor het verkrijgen van crimineel geld. Het team zou een 'begin' moeten maken met het afbreken van machtsposities van de criminele kopstukken ('joint targeting'), en de *key players*, waaronder criminele kopstukken en (financiële en digitale) facilitators, systematisch moeten gaan aanpakken. Daarvoor zouden alle relevante opsporingsdiensten en disciplines fysiek bij elkaar komen te zitten onder één dak. Ook uiteenlopende wetenschappers, zoals criminologen en data scientists, dienden een plaats krijgen en te gaan werken aan de ontwikkeling, toetsing en evaluatie van de gehanteerde methoden. Er zou veel aandacht worden besteed aan grootschalige data-analyse, om te kunnen bepalen welke criminele samenwerkingsverbanden moesten worden aangepakt. Daarvoor was ook verbetering nodig van de registratie van bijvoorbeeld inbeslagnemingen van drugs, wapens en crimineel vermogen.

Het MIT zou onderdeel gaan vormen van de Landelijke Eenheid van de politie en worden aangestuurd door gespecialiseerde officieren van justitie van het landelijk parket en het functioneel parket. De nadruk lag sterk op de financiële opsporing, waaraan de opsporingsdiensten een gelijkwaardige bijdrage zouden leveren. Opvallend was dat de Rijksrecherche expliciet werd genoemd als een belangrijke partner voor het interventieteam, om ambtelijke corruptie tegen te gaan. Op 4 november 2019 liet het kabinet weten dat er € 110 miljoen extra beschikbaar zou komen ten behoeve van een voortvarende start van de uitwerking van

¹³⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 254.

het contourenplan, waarmee de aanpak tot en met begin 2021 kon worden gerealiseerd.¹³⁸ In een algemeen overleg over de politie op 13 november benadrukte de minister dat het MIT zeker geen dingen moest gaan doen die al werden gedaan, maar dat het ging om een multidisciplinaire versterking van de aanpak.¹³⁹

In een volgend algemeen overleg op 16 januari 2020 werden de initiatieven door de Kamer besproken.¹⁴⁰ Ten aanzien van de meest recente beleidsvoorstellen van de regering waren er twee belangrijke punten: de regie over de aanpak van de georganiseerde misdaad en de financiering van het MIT. Daarnaast kwam ook het vraagstuk van de informatie-uitwisseling tussen gemeenten weer aan de orde.

Dat het MIT onder de Landelijke Eenheid ging vallen en werken onder het gezag van het OM was volgens de Kamer een goede en heldere keuze (p. 4). Maar er was ook nog de integrale samenwerking waarbij de gemeenten betrokken waren, terwijl de versterking van de aanpak van de wijken weer nieuwe afstemmingsvraagstukken met zich meebracht. Er was een Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), een Aanjaagteam Ondermijning, een Landelijk Overleg Politie en Veiligheid, een Strategisch Beraad Veiligheid en ook nog de LIEC en de RIEC's. Wie zorgde voor de coördinatie en de regie (p. 4)? De minister onderkende dat er veel overlegstructuren waren, maar vond dat hij zelf kon worden aangesproken op de regie en verwees daarnaast naar de belangrijke rol van het SBO in het geheel (p. 30). De heer Groothuizen (D66) was daarmee niet geheel tevreden: de minister zat immers zelf niet in het SBO. Dan was er nog de samenwerking tussen de politie, het OM en het bestuur. Wie ging daarover (p. 32)? De bewindsman erkende dat de eindverantwoordelijkheid bij de politie en het OM lag, maar dat het wel lastig was om het jeugdwerk daar ook onder te laten vallen. Zelf zou hij moeten toezien op een structuur die echt versterking en verbreding zou brengen en tegelijkertijd efficiënt zou functioneren (p. 32). Op het punt van het jongerenwerk moesten de uiteenlopende ministeries worden meegenomen, alsmede de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), aangezien op dat domein de primaire verantwoordelijkheid bij de gemeenten lag (p. 35).

In juni 2020 liet de minister weten dat op het departement van Justitie en Veiligheid een Programma Anti-Ondermijning was opgezet dat bij de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit een centrale rol speelde. Ten behoeve van de algehele coördinatie zou een directeur-generaal Aanpak Ondermijning worden aangesteld. Verder zou worden geïnvesteerd in een kennisagenda die diende te leiden tot: systematische analyse van bestaande wetenschappelijke en operationele inzichten; tot nieuw empirisch onderzoek ter beantwoording van openliggende kennisvragen; en monitoring van kwantitatieve gegevens, zoals drugsgebruik, -productie, -smokkel en -prijzen, alsmede cijfers ten aanzien van opsporing, vervolging en afpakken (p. 8-9).¹⁴¹

¹³⁸ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20*, 29911, nr. 256.

¹³⁹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20*, 29628, nr. 914.

¹⁴⁰ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20*, 29911, nr. 270.

¹⁴¹ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20*, 29911, nr. 281, p. 8-9.

Meerdere Kamerleden uitten hun zorgen over de vraag waar het extra personeel voor het MIT vandaan ging komen: ging het om nieuwe mensen, of werden zij elders weggehaald (p. 19-21)? In juni 2020 liet de minister in een brief weten dat de gelabelde capaciteit van het MIT op termijn zou gaan bestaan uit circa 400 fte. Dit personeel kwam bovenop de bestaande capaciteit van de diverse deelnemende organisaties. Het zou hoofdzakelijk gaan om HBO/WO-opgeleide medewerkers van de politie, de FIOD, Defensie, de KMar, de Douane, de Belastingdienst en het OM.¹⁴² Hoewel de minister daarop niet expliciet inging, lag voor de hand dat het personeelsbestand van het MIT niet alleen kon worden gevuld met sollicitanten die geen achtergrond hadden in de opsporing, maar dat het voor een deel zou gaan om ervaren medewerkers van de participerende instanties. Conform de toezeggingen van de minister moesten de laatstgenoemden dan wel worden vervangen.

De minister gaf aan te zullen inzetten op het toedelen van structureel meer middelen. Met de vrijgemaakte € 110 miljoen kon alvast een aantal dingen in gang worden gezet. Een nader financieel plan werd in april 2020 naar de Kamer gestuurd. Vanaf 2022 zou structureel € 150 miljoen extra beschikbaar komen voor de intensivering van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.¹⁴³ In 2021 zou € 141 miljoen beschikbaar zijn. Er zou structureel € 55 miljoen in het stelsel Bewaken en Beveiligen en € 93 miljoen in het MIT worden gestoken. Daarnaast was er in 2021 (€ 15 miljoen) en 2022 (€ 10 miljoen) incidenteel geld beschikbaar voor de lokale en regionale aanpak en werd structureel € 2 miljoen toebedeeld aan het Programma Anti-Ondermijning en aan onderzoek (p. 2).

Op het punt van informatie-uitwisseling tussen de gemeenten toonde de Kamer zich nog altijd ontevredenheid over de voortgang. De burgemeesters wilden dat informatiedeling met andere gemeenten geregeld werd en dat was nog steeds niet het geval (p. 22). De minister herhaalde zijn eerdere boodschap dat de mogelijkheden die er al waren nog onderbenut werden. Informatie tussen gemeenten kon gewoon via de driehoek worden gedeeld, bijvoorbeeld. Als het wetsvoorstel Gegevensdeling Samenwerkingsverbanden zijn beslag had gekregen, zou het probleem helemaal zijn opgelost, ook voor wat betreft de uitwisseling tussen publieke en private partijen (p. 47-48).

In juni 2020 volgde een nadere uitwerking van het 'brede offensief'.¹⁴⁴ Nieuw was dat fors geïnvesteerd werd in het bewaken en beveiligen van personen waarvan het werk in dienst stond van de rechtsorde, zoals lokale bestuurders, leden van de zittende en staande magistratuur, advocaten, agenten en journalisten, maar ook kroongetuigen (p. 2). Het uitvoeringsproces moest worden versterkt, waarvoor opgeteld 200 fte beschikbaar zouden komen (p. 3). Ook de stelsels zelf kregen aandacht: er zou een multidisciplinair platform worden ingericht om met alle partners kennisdeling, innovatie en kwaliteitsverbetering te realiseren (p. 4). Verder zou de weerbaarheid van degenen die te maken konden krijgen met bedreigingen worden vergroot. De regering constateerde voorts dat meer capaciteit nodig was bij de Rijksrecherche en meer

¹⁴² *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 281, p. 6.*

¹⁴³ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 275.*

¹⁴⁴ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 281.*

vervolgingscapaciteit bij het OM voor Rijksrecherche-onderzoeken, en beide zouden daarom fors worden uitgebreid (p. 7). Hoeveel extra personeel erbij zou komen, werd echter nog niet aangegeven.

In de brief werd de inrichting van het MIT uiteengezet. Zo zou bij het team een gezamenlijk datawarehouse tot stand worden gebracht, waarin niet alleen informatie werd verzameld, opgeslagen en gedeeld, maar waar ook, gebruikmakend van technieken uit de datascience, nieuwe informatie zou worden gegenereerd en opgewerkt tot intelligence (p. 6). Daarvoor moest nog wel worden onderzocht welke mogelijkheden de betrokken organisaties in het MIT hadden om informatie te delen en hoe dit praktisch kon worden georganiseerd. Nieuw was dat er ook een Landelijk Strategisch Kenniscentrum zou worden gevormd dat periodieke analyses moest gaan maken, waardoor een integraal beeld in trends en ontwikkelingen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit kon ontstaan waaraan strategische inzichten konden worden ontleend. Prioriteiten en interventies konden zo op basis van volledige informatie worden afgestemd (p. 7).

In het kader van de integrale aanpak zouden door de RIEC's landelijke fenomeentafels tot stand worden gebracht, waar strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke opsporings- en handhavingsinstanties samen konden komen en hun inzet afstemmen. Voorts werd nadere invulling gegeven aan de versterking van de preventieve aanpak. De opgave was om het veiligheids- en het sociale domein met elkaar te verbinden, door interventies die zowel persoonsgericht als (leef)omgevingsgericht moesten zijn. De focus lag op (kwetsbare) jongeren en hun leefomgeving, met als doel te voorkomen dat zij in de criminaliteit terecht zouden komen of (verder) zouden afglijden. Daarvoor werd in 2020 een bedrag van € 15 miljoen uitgetrokken. In 2021 en 2022 zou er daarnaast respectievelijk € 15 en € 10 miljoen beschikbaar zijn voor verdere versterking van de lokale (en regionale) aanpak (p. 14). Praktisch gezien werd samengewerkt met acht gemeenten die lokale projecten zouden gaan uitvoeren. Een belangrijk onderdeel van de preventieve aanpak was om meer te weten te komen over de redenen waarom bepaalde jongeren en jongvolwassenen de criminaliteit ingingen en welke maatregelen effectief waren bij het voorkomen en doorbreken van criminele carrières. Onderzoek naar de betrokkenheid van jongeren bij zware en georganiseerde criminaliteit was als thema ingebracht voor plaatsing op de Nationale Wetenschapsagenda (NWA).

Financiële opsporing en afpakken

Op 13 maart 2019 reageerde het kabinet op een verzoek vanuit de Kamer om nadere informatie te verschaffen over de door het OM, de FIOD en de politie aangekondigde strategie voor het afpakken van crimineel vermogen en over de vraag wat nodig was om deze strategie uit te voeren.¹⁴⁵ De ministers gaven aan dat vanaf de start van een opsporingsonderzoek met een financiële bril moest worden gekeken om vervolgens te bepalen hoe met behulp van strafrechtelijke, bestuurlijke (waaronder fiscale), tuchtrechtelijke of civiele interventiemogelijkheden het best kon worden ingegrepen (p. 2-3). De minister van Justitie en Veiligheid onderkende dat het afpakken van crimineel vermogen een complex proces was, en een wedloop tussen handhavende instanties en criminelen. De wereld veranderde voortdurend als gevolg van

¹⁴⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 221.

technologische, financieel-economische, maatschappelijke en regelgevende ontwikkelingen. Een lerende overheid en het bekwaam maken van medewerkers was dus nodig (p. 3). Daarnaast was intensieve internationale samenwerking onmisbaar, aangezien financiële transacties en geldstromen niet gebonden waren aan plaats en tijd.

Er zou voorts aandacht worden besteed aan monitoring en sturing, op basis van een goede registratie van behaalde resultaten (p. 3). Die schoot op dat moment tekort omdat de ketenpartners elk afzonderlijk de financiële baten registreerden, en daarbij hun eigen definities en prestatie-indicatoren (afpakdoelstellingen) hanteerden. Dat gold ook voor de inzet van menskracht, waardoor er minder de neiging bestond om deze vrij te maken voor integrale samenwerking (p. 10). De maatschappelijke baten werden niet geregistreerd, daarvoor moesten scherpe definities worden geformuleerd (p. 9). Daarnaast hielden de politie en het OM geen urenregistraties bij, terwijl de Belastingdienst dat slechts gedeeltelijk deed en de FIOD alleen op zaaksniveau. Er was een werkgroep geformeerd die een 'afpakmonitor' moest gaan ontwikkelen om de registratie te verbeteren en tot eenduidige definities te komen (p. 9). De uitvoering van het integrale afpakken werd toebedeeld aan de regio's, in samenwerking met gespecialiseerde instanties zoals de FIOD, de Financial Intelligence Unit (FIU) en de Landelijke Recherche (p. 4).

In juni 2020 werden ook in het kader van het brede offensief nadere beleidsinitiatieven aangekondigd op het punt van het financiële opsporen.¹⁴⁶ Om beter zicht te krijgen op crimineel vermogen van verdachten, zou een project worden gestart om de vormgeving en invoering van het 'vermogensdossier' te bepalen, waarin op zaaksniveau steeds actueel in beeld moest worden gebracht over welk vermogen een verdachte beschikte en welke onderzoekshandelingen de ketenpartners naar dat vermogen hadden gedaan. Daarmee moest de samenwerking tussen instanties worden bevorderd (p. 9). De minister kwam ook terug op de mogelijkheid van een afpakfonds, waar de Kamer al diverse malen om had verzocht, maar stelde dat dit begrotingstechnisch ingewikkeld was en nader moest worden onderzocht. Voor de mogelijkheid van *non-conviction based confiscation* zou met voorrang een wettelijke regeling worden voorbereid (p. 10). Verder zou een digitaal platform worden (door)ontwikkeld, waar opsporingsmedewerkers de benodigde kennis en kunde voor effectieve financiële aanpak konden opvragen en ondersteuning krijgen. Ook werd nader onderzoek gedaan naar de duur van afpakzaken en factoren die daarin een rol speelden (p. 11). Tot slot werd geïnvesteerd in informatie-uitwisseling, door middel van verbetering van de dataverwerking door iCOV.

In november 2020 liet de minister van Justitie en Veiligheid weten dat er op dat moment 1.156 fte beschikbaar was voor financieel-economische opsporing, waarbij het ging om financiële rechercheurs en medewerkers van de intelligenceorganisatie. Het was niet mogelijk om aan te geven hoeveel politieambtenaren zich bezighielden met het afpakken van crimineel vermogen, onder andere omdat deze werkzaamheden werden gecombineerd met tactische opsporing.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 281.

¹⁴⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2020/21, 29911, nr. 295, p. 31.

Het laatste algemene overleg over georganiseerde criminaliteit dat in dit rapport wordt behandeld, vond plaats op 26 november 2020.¹⁴⁸ De Kamer had vooral vragen over de uitvoering van de omvangrijke plannen die de regering in gang had gezet. De investeringen in het MIT werden verwelkomd, maar wel bestond nog altijd behoefte aan verduidelijking waar het personeel voor dit team vandaan zou komen en in welke verhouding het MIT zou staan tot de bestaande opsporingsdiensten (p. 8). Wat zouden daarnaast de indicatoren zijn waaraan het succes van het opsporingsteam zou worden afgemeten, waarbij het niet alleen ging om wat er aan middelen in werd gestoken, maar ook om wat er werd bereikt (p. 14)?

Minister Grapperhaus antwoordde dat in het MIT, in tegenstelling tot de afzonderlijke opsporingsdiensten, specialisten uit alle disciplines samen moesten werken. Het team diende de recherches in de regio's te gaan ondersteunen met kennis en kunde. Op dat moment werd vooral gewerkt aan de opbouw van het multidisciplinair datacentrum. Naar verwachting zou het team in de loop van 2021 grotendeels operationeel zijn. Op de vraag waar het personeel precies vandaan kwam ging Grapperhaus niet in.

De minister gaf aan dat er duidelijke keuzes waren gemaakt met betrekking tot de doelstellingen: het ging om 'oprollen, afpakken en voorkomen (p. 24).' Al in 2017 hadden alle betrokken partners met elkaar onderzocht wat er nodig was en dat had zijn weerslag gekregen in de 'Toekomstagenda ondermijning'. Ten behoeve van de monitoring van de effecten zou het nieuwe Landelijk Strategisch Kenniscentrum de indicatoren moeten gaan formuleren (p. 25). Hij gaf echter ook aan dat het verstoren van het criminele businessmodel niet kon worden vertaald naar *key performance indicators* (p. 34). Er waren wel doelstellingen geformuleerd voor het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverband en voor het afpakken van crimineel vermogen, waarvan ook maatschappelijke effecten konden worden verwacht. Er moesten echter ook kwalitatieve indicatoren nader worden ontwikkeld (p. 34).

Zoals de minister eerder had aangegeven, zou de regie op anti-ondermijningsbeleid worden gelegd bij een nieuwe directeur-generaal op het departement, die inmiddels was benoemd. Hij trok een vergelijking met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTV), waar voor een vergelijkbare constructie was gekozen. De coördinator ondermijning zou op het hoogste ambtelijke niveau de verbinding moeten gaan aanbrengen en de gehele aanpak met alle ketenpartners gaan coördineren (p. 25). De Kamer kon zich daar in het algemeen in vinden, maar wees wel op het gevaar dat het tijd zou kosten voordat deze rol zou zijn uitgekristalliseerd: ook de NCTV had een lange aanlooptijd nodig gehad. De heer van den Berge (GroenLinks) wees op het belang van de verbinding met gemeenten, die niet altijd even gemakkelijk toegang hadden tot het ministerie of landelijke instanties (p. 26). Volgens mevrouw Kuiken (PvdA) moest worden gewaakt voor de gedachte dat een probleem was opgelost wanneer er een nieuwe structuur voor werd gebouwd (p. 27).

¹⁴⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2020/21, 29911, nr. 295.

2.5 Reflectie op de bevindingen

Het in dit deel gepresenteerde beeld van het beleid ten aanzien van drugscriminaliteit en de aanpak van de georganiseerde misdaad in meer algemene zin, door de opeenvolgende kabinetten sinds 1995, was en is in hoofdzaak gericht op het 'oprollen, afpakken en voorkomen' zoals minister Grapperhaus het sinds kort kernachtig is gaan verwoorden. De prioriteit die de landelijke overheid aan de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit gaf, heeft door de jaren heen gefluctueerd, hetgeen onder meer tot uiting komt in de omvang van de financiële middelen die voor de aanpak ter beschikking werden gesteld. De blauwdruk voor de inhoud van het beleid werd al in 1992 neergelegd in de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak', waarin zowel voor een repressieve als preventieve benadering werd gekozen, terwijl in dat tijdvak ook onderwerpen als witwassen en ontneming op de agenda kwamen. Tot de tweede helft van de jaren 2000 werd tevens gericht beleid gevoerd ten aanzien van specifieke drugsmarkten, in het bijzonder die van synthetische drugs, wietteelt en cocaïne. Daarna werd het beleid in bredere zin gericht op 'ondermijning', hoewel de 'drugsindustrie' ook daarbinnen steeds het belangrijkste aandachtspunt bleef. De laatste jaren is in het preventieve beleid eveneens een verbreding zichtbaar. Waar deze zich eerst vooral richtte op het verstoren van criminele 'bedrijfsprocessen', is meer recentelijk ook het sociale domein nadrukkelijker in beeld gekomen in de context van georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van het voorkomen dat jongeren instromen in criminele netwerken. De complexiteit van het (integrale) beleid is daarmee verder toegenomen.

Het wettelijk en organisatorisch instrumentarium voor de aanpak is in de loop der jaren steeds verder ontwikkeld. Dat is met name zichtbaar bij de bestuurlijke aanpak, waartoe de mogelijkheden eerst werden uitgebreid met de Wet Bibob, alsmede in bijvoorbeeld de Wet Victoria en de Wet Damocles. Gemeenten kregen daarmee een groter instrumentarium en een steeds belangrijkere rol bij de bestrijding van georganiseerde (drugs)criminaliteit. De bestuurlijke aanpak werd in de loop der jaren verruimd tot een integrale aanpak, waarin ook de Belastingdienst en landelijke inspectiediensten gingen participeren, en de RIEC's en het LIEC werden opgericht. Naast publieke partijen werden waar mogelijk ook private actoren bij deze integrale benaderingen betrokken. De zwaardere rol die de Rijksoverheid in uitvoerende zin mogelijk maakte voor gemeenten, werd voor het eerst goed zichtbaar in de versterkte aanpak van de wietteelt, zoals geformuleerd in de 'Cannabisbrief' van 2004.

De opeenvolgende kabinetten hebben in het algemeen steeds aangegeven dat het landelijke beleid in eerste instantie een kaderstellend karakter had. De verdere invulling van het beleid werd toebedeeld aan uitvoeringsinstanties op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Daarbij is overigens vaak een wisselwerking zichtbaar: op regionaal en lokaal niveau worden problemen aangekaart bij het kabinet, dat de aanpak vervolgens mede faciliteert vanuit het nationale niveau, financieel, door het scheppen van nieuwe wettelijke kaders en door toedeling van (extra) menskracht (of combinaties daarvan). Daarnaast werden in de loop der tijd op landelijk niveau uiteenlopende uitvoerende en coördinerende organen gecreëerd. Voorbeelden waren de USD, de RIEC's en het LIEC en recentelijk het MIT. Voor de RIEC's geldt dat deze nadrukkelijk in de (boven)regionale kaders zijn ingebed. Dat gold in eerste instantie ook voor de USD, totdat deze in 2004

onderdeel werd van de Nationale Recherche. Sinds de start van de Nationale Politie in 2013 is sprake van een gedeconcentreerd model, waarbij het MIT een onderdeel is van de Landelijke Eenheid en wordt aangestuurd door het landelijk parket. De veelheid aan initiatieven die sinds 2017 werden ontplooid, hebben er mede toe geleid dat de Rijksoverheid een sterkere coördinerende rol op zich moest gaan nemen, die meest recentelijk leidde tot de vorming van een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

De financiële investeringen in de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit bleven tot de tweede helft van de jaren 2010 relatief bescheiden. Dat gold bijvoorbeeld voor een omvangrijk plan zoals de nota 'Samenspannen tegen XTC' in 2001, terwijl voor de uitvoering van de maatregelen in de 'Cannabisbrief' van 2004 in het geheel geen extra financiële middelen werden vrijgemaakt. Een uitzondering was het beleid om drugssmokkel via Schiphol tegen te gaan, waarmee in 2001 werd gestart, maar daarbij moet worden aangetekend dat het geld in belangrijke mate aan fysieke voorzieningen werd besteed. Pas vanaf 2017 werd steeds forser geïnvesteerd, met een bedrag van € 30 miljoen voor de versterking van het afpakken van crimineel vermogen, gevolgd door het Ondernijningsfonds (€ 100 miljoen eenmalig en daarna € 10 miljoen structureel jaarlijks) en het budget dat aan het MIT is toebedeeld. Daarnaast is voor de uitvoering van de uiteenlopende plannen ook regelmatig menskracht vrijgemaakt. Op de vraag of het daarmee ging om uitbreidingen of verschuivingen, waarna de opengevallen plekken al dan niet opnieuw werden ingevuld, valt echter op basis van de Kamerstukken maar beperkt antwoord te geven. Daarnaast geven die documenten slechts inzicht in wat er extra werd besteed. In de onderzoeksperiode zijn ook bezuinigingen doorgevoerd, in het bijzonder op de politie en het OM, en hoe die zich qua impact hebben verhouden tot de inspanningen op het terrein van de georganiseerde (drugs)criminaliteit, valt moeilijk vast te stellen. Uiteraard is daarmee nog niet alles gezegd: ook gemeenten hebben fors geïnvesteerd in de inrichting van afdelingen Veiligheid, hetgeen niet zichtbaar is in de parlementaire documenten.

De beleidsplannen bevatten wel doelstellingen, maar deze werden in de onderzochte periode steeds vrij algemeen geformuleerd waar het ging om de te bereiken effecten. De Kamer heeft er bij meerdere gelegenheden op aangedrongen om deze concreter te maken, zonder resultaat. Wanneer cijfermatige doelstellingen werden geformuleerd hadden die met name betrekking op de inspanningen van de uiteenlopende instanties, bijvoorbeeld in de vorm van het bereiken van een verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden, of op streefbedragen voor afpakken. Het formuleren van meetbare effecten is, zoals minister Grapperhaus recentelijk erkende, ook bijzonder lastig vanwege het verborgen karakter van de drugscriminaliteit. Bovendien is sprake van actie en reactie: een beleidsmaatregel kan enige tijd effect hebben, maar de onderwereld past zich ook aan. Als er een effect wordt bereikt, is het dus maar de vraag hoe duurzaam het is. In de navolgende hoofdstukken wordt daar nader op ingegaan.

Het valt op dat in vrijwel de gehele onderzochte periode een aantal vraagstukken steeds blijft terugkomen, kennelijk zonder dat een duurzame oplossing voor kon worden gevonden, al dan niet vanwege een steeds veranderende (criminele) werkelijkheid. Ten eerste kwam het punt of er voor de opsporing, zowel bij de

politie als het OM, voldoende capaciteit en kwaliteit voorhanden was, met regelmaat in de Kamerdebatten aan de orde. Ook de inzet op financiële recherche en ontneming bleef gedurende de hele onderzoeksperiode een beleidsmatig aandachtspunt. Voorts komt de noodzaak tot versterking van de internationale samenwerking met regelmaat in de beleidsstukken naar voren. Een laatste terugkerend vraagstuk is de informatie-uitwisseling tussen instanties die betrokken zijn bij de integrale aanpak. De gemeenten spelen daarin een belangrijke rol, die voor nieuwe behoeften zorgde en nieuwe vraagstukken oproep. De complexiteit van de juridische kaders voor informatie-uitwisseling bracht echter ook met zich mee dat niet snel nieuwe wetgeving tot stand kon (en kan) worden gebracht om (gepercipieerde) barrières te slechten.

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. Dat geldt ook voor de wijze waarop zij daarop beleidsmatig hebben gereageerd.

Uitvoering en resultaten

Hoofdstuk 3 t/m 5

De aanpak van wietteelt

De aanpak van cocaïnesmokkel

De aanpak van synthetische drugs

3 De aanpak van wietteelt

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de aanpak van de wietteelt centraal, een van de belangrijkste drugsmarkten in Nederland. Na een korte achtergrondschets in paragraaf 3.2, wordt in paragraaf 3.3 ingegaan in op de uitvoering van het beleid, in de periode van 1995 tot en met 2020. Paragraaf 3.4 gaat in op de effectiviteit van de bestrijding van wietteelt op basis van beschikbaar cijfermateriaal en onderzoek. Paragraaf 3.5 besluit dit hoofdstuk met een korte reflectie op de bevindingen, mede aan de hand van de interviews en expertsessie.

3.2 Achtergrond: de ontwikkelingen van de problematiek

Het gebruik van cannabis nam in Nederland vanaf de jaren zestig toe. Op dat moment werd het middel hoofdzakelijk vanuit het buitenland geïmporteerd. Dit gebeurde zowel op kleine schaal door personen die zelf via de 'hippie-trail' vanuit het Verre Oosten naar Nederland terugkeerden, als op grotere schaal door meer ondernemende langharige en reislustige personen. De traditionele onderwereld ontdekte echter ook al gauw de winstmogelijkheden. De 'Wallenpenoze' liep daarin voorop, met als voorbeeld Frits van de Wereld, die het notoire hasjtransport in 1974 met het vissersschip Lammie mede organiseerde (Middelburg, 2001; zie ook Fijnaut & Roks, 2021). Maar in de jaren tachtig zouden bijvoorbeeld ook Brabantse en Noord-Hollandse families uit de woonwagenwereld, maar ook criminelen met een migratie-achtergrond zich op de handel in cannabis – marihuana en hasjiesj – en later ook andere drugs, gaan toeleggen (Moors & Spapens, 2017). Sommige grote importeurs, zoals wijlen Klaas Bruinsma en wijlen Charles Zwolsman, werden ook bij de gemiddelde burger bekende personen.

Hoewel de destijds bekende popgroep 'Doe Maar' al begin jaren tachtig een lofzang schreef op Nederwiet, hield de kwaliteit van de in eigen land in de buitenlucht gekweekte cannabis over het algemeen niet over. Dit veranderde aan het eind van dat decennium, toen de in pandige wietteelt werd geïntroduceerd. Volgens Boekhout van Solinge (2008) speelden Amerikaanse telers, die vanwege de 'war on drugs' de wijk hadden genomen naar Nederland, daarbij een hoofdrol. Dat beeld is wellicht iets te romantisch, aangezien in Nederland ruim voldoende agrarische expertise voorhanden was en al in 1986 de eerste wietkwekerijen in kassen werden aangetroffen, zij het nog op kleine schaal (Weijnenburg, 1996, p. 181). Nederlandse telers ontwikkelden al snel varianten die een hoger THC-gehalte opleverden, alsmede planten met een kortere steel, die gemakkelijker in zolderkamertjes konden worden gekweekt (Weijnenburg, 1996, p. 181; Spapens, 2009). Nederland werd hierdoor, naast een import- en doorvoerland, zelf ook een belangrijke producent en exporteur van cannabis. De introductie van de teelt onder lampen leidde ertoe dat deze niet alleen maar in tuinbouwkassen of leegstaande schuren plaatsvond, maar in toenemende mate ook in woningen. Daarnaast werd ook op commerciële schaal 'biologische' wiet in de open lucht gekweekt (Spapens, 2009).

In de loop van de jaren negentig ontwikkelde de wietteelt door kwekers die louter een winstoogmerk hadden, zich tot een grootschalig probleem. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 onderkende de regering omstreeks 1995 dat er aanwijzingen waren dat bij zowel grootschalige binnen- en buitenteelt als bij kleinschalige, professionele binnenteelt van Nederwiet, criminele organisaties actief waren. Zo werd in 1991 in Tilburg al een criminele groep opgerold die op verschillende locaties wietkwekerijen had waar in totaal 24.000 planten werden aangetroffen (Weijnenburg, 1996, p. 185). Desondanks nam de regering aan dat criminele organisaties de markt in zijn algemeenheid niet beheersten.¹⁴⁹

In 2001 zette Frank Bovenkerk het vraagstuk op de kaart in zijn boek 'Misdaadprofielen', waarin hij stelde dat wietteelt zich had ontwikkeld tot 'de nieuwe economie van de onderklasse', en dat criminele organisaties wel degelijk een hoofdrol speelden bij het opzetten van kwekerijen in woningen in achterstandswijken en op woonwagenvakken. Een alarmerende bevinding was bovendien dat de georganiseerde wietkwekerij in een sfeer van intimidatie en geweld plaatsvond, en dat niet kon worden uitgesloten dat een deel van de kwekers onder dwang handelde (Bovenkerk, 2001). Hij nam daarmee een voorschot op een uitgebreidere vervolgstudie, die in 2003 het licht zag (Bovenkerk & Hogewind, 2003). Enkele jaren later liet nader onderzoek zien dat sprake was van een samenhangend 'hennepnetwerk', waarin allerlei typen telers en faciliteerders actief waren. Er waren wel zelfstandig opererende telers, maar criminele organisaties speelden een belangrijke rol bij de toelevering van kweekmaterialen, bij de inkoop van wiet en bij de verkoop aan binnenlandse en buitenlandse afnemers (Spapens, Van de Bunt & Rastovac, 2007).

3.3 De uitvoering van het beleid

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van wietteelt werd uitgevoerd in het tijdvak van 1995-2020. Daarbij gaan we in op initiatieven om het wietprobleem aan te pakken op zowel landelijk als regionaal niveau.

De 'paarse drugsnota' van 1995 onderkende dat wietteelt mogelijk een probleem was, maar er sprak verder weinig urgentie uit ten aanzien van de thuisteelt. Het wreekte zich vooral dat er geen duidelijk onderscheid werd gemaakt tussen de termen 'kleinschalig' enerzijds en 'bedrijfsmatig en professioneel' anderzijds, waardoor in de uitvoeringspraktijk geen van beide hoog op de prioriteitenlijst kwam. Lokaal werd op sommige plaatsen echter steeds zichtbaarder dat zich een fors probleem had ontwikkeld. Vooral in Zuid-Nederland werd wietteelt in woningen gesignaleerd, maar ook de elektriciteitsmaatschappij voor Noord-Nederland trok aan de bel omdat op grote schaal elektriciteit voor de meter werd afgetapt, waardoor het net bij tijden zelfs overbelast raakte (Bovenkerk, 2001, p. 198).

Als gevolg van deze ontwikkelingen kreeg de wietteelt lokaal en regionaal meer aandacht van de opsporingsinstanties. In de politieregio Limburg-Noord was tussen 1994 en 1997 zelfs een speciaal rechteamteam doende met de opsporing en de ontmanteling van hennepkwekerijen (Bovenkerk &

¹⁴⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 1994/95, 24077, nr. 3, p. 40.

Hogewind, 2003). Voorts werden in uiteenlopende politieregio's acties op touw gezet om kwekerijen te ontmantelen, zoals in december 1997 bijvoorbeeld de actie 'Kerstster' in Den Bosch. Ook in Zoetermeer (1996), Dordrecht (1997) en andere steden vonden dergelijke 'veegacties' plaats (Bovenkerk, 2001, p. 198, p. 203). Daarnaast werd wietteelt bijvoorbeeld aangekaart in een in opdracht van de toenmalige politieregio Brabant-Noord opgestelde criminaliteitsbeeldanalyse (Gooren & Rebel, 1998).

Mede naar aanleiding van de bevindingen van Bovenkerk gaf toenmalig minister van Justitie Piet-Hein Donner het OM opdracht om een analyse uit te voeren van de omvang en de zwaarte van de wietteelt. Bovendien moest deze inventarisatie nieuwe aanknopingspunten bieden voor gericht onderzoek door politie en justitie naar de criminele samenwerkingsverbanden die achter de wietteelt zaten. Daarnaast dienden kwekerijen met 'korte klappen' te worden ontmanteld en de oogsten te worden vernietigd. Dit beleid werd, zoals beschreven in hoofdstuk 2, geconcretiseerd in de 'Cannabisbrief'. In de uitvoering maakte deze nota een onderscheid tussen het aanpakken van de teelt in woningen en bedrijfspanden enerzijds en van de criminele organisaties achter de wietteelt anderzijds.

Voor het eerstgenoemde werd de verantwoordelijkheid vooral neergelegd bij de gemeenten, die op een integrale wijze te werk moesten gaan. Ook moesten convenanten worden aangegaan met publieke en private partijen, met afspraken over ieders inzet bij deze handhaving. Het Rijk faciliteerde deze benadering, onder meer binnen het lopende project Handhaven op Niveau, waarbinnen nieuwe technieken van opsporing en handhaving van hennepeteelt werden geïnventariseerd en *best practices* ten behoeve van de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving ontwikkeld. De toenmalige politieregio's zouden de criminele organisaties, maar ook de thuistelers strafrechtelijk moeten gaan aanpakken, met inbegrip van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel.

De integrale aanpak van de teelt in woningen en bedrijfspanden

Het onderhavige onderzoek naar het drugscriminaliteitsbeleid concentreert zich op het landelijke niveau en daarom kunnen wij geen omvattend inzicht geven in hoe de aanpak van de wietteelt op lokaal en regionaal niveau in het land gestalte heeft gekregen. Het is helder dat op allerlei plaatsen initiatieven werden ontplooid. Zo werd in juli 2010 in Zuid-Nederland een convenant opgesteld, ondertekend door de minister van Justitie, de korpsbeheerder, de korpschefs van de toenmalige politieregio's in Limburg, Noord-Brabant en Zeeland, de hoofdofficieren van justitie, de directies van het Verbond van Verzekeraars en Netbeheer Nederland. In de politieregio Utrecht werd een soortgelijk convenant ondertekend. Hierna halen we een enkel initiatief naar voren dat illustratief is voor de integrale benadering: het project 'Het Groene Goud', dat tussen 2006 en 2012 in Noord-Limburg heeft gelopen.

Het project het Groene Goud (2006-2012)

Het project het Groene Goud werd in 2006 gestart en richtte zich met name op het bestrijden van de wietteelt op het platteland. Het betrof een samenwerkingsverband, op basis van een convenant, met als deelnemers de gemeenten Venray, Horst aan de Maas, Sevenum, Bergen, Mook en Middelaar, Meerlo-

Wanssum en Gennep, de Provincie Limburg, het OM, de politie, de Belastingdienst, het UWV, energieleverancier Essent, vier woningcorporaties en de organisatie van Limburgse land- en tuinbouwers LLTB. In 2008 sloot ook de toenmalige Algemene Inspectiedienst (thans onderdeel van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit) zich aan bij het project. Het doel van het Groene Goud was het toepassen van een combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten, waaronder huisuitzetting, terugvorderen van sociale verzekeringsuitkeringen, navorderen door de Belastingdienst, ontnemingsmaatregelen van inbeslaggenomen zaken zoals auto's en waardevolle goederen, het verhalen van de door het energiebedrijf geleden schade, het verhalen van de kosten van de ontmanteling van de kwekerij op de teler, het aanpakken van (mogelijke) milieuschade en het optreden tegen het gebruik van panden in strijd met het bestemmingsplan.

Het project legde in de beginfase de nadruk op het weerbaarder maken van agrariërs tegen criminelen die hen, al dan niet door middel van intimidatie of bedreiging, probeerden over te halen om hun land beschikbaar te stellen voor de buitenteelt van wiet, of bijvoorbeeld de maïs niet te maaien voordat de daarin verscholen wietplanten konden worden geoogst, alsmede om niet-gebruikte schuren, of leegstaande champignoncellen ter beschikking te stellen voor de teelt. Dergelijke leegstaande of vrijgekomen bebouwing zou daarnaast intensiever worden gecontroleerd. Agrariërs in de zeven deelnemende gemeenten werden uitgenodigd om mee te doen aan zogenoemde 'Bakenacties.' Door middel van het opstellen van bakens konden boeren aan criminelen duidelijk maken dat zij uit hun velden weg moesten blijven. Zij werden ook geacht hun velden vaker zelf te controleren. In ruil daarvoor werd hun land ook extra gecontroleerd vanuit de lucht en wanneer er toch wietplanten werden gevonden, werd de boer niet automatisch aangemerkt als verdachte en werd een vergoeding geboden voor eventueel toegebrachte schade aan gewassen als gevolg van het verwijderen van de wietplanten. In een verslag van het project werden de resultaten op dit punt positief beoordeeld: de ontmoedigingsaanpak had ertoe geleid dat er eind 2007 geen professionele buitenteelt in het gebied meer was aangetroffen (Groene Goud, 2007). Ook de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de betrokken partijen was verbeterd. Het project, dat oorspronkelijk zou lopen tot eind 2007, werd daarop voortgezet en uitgebreid naar andere gemeenten in Midden-Limburg.

Het jaarverslag over 2009 vermeldde dat er in dat jaar, ten opzichte van het jaar daarvoor, meer kwekerijen in huurwoningen waren aangetroffen, hetgeen mogelijk verklaard werd door de economische crisis (Groene Goud, 2009). De kwekerijen in huurwoningen waren gemiddeld het kleinst, terwijl die in bedrijfspanden het grootst waren, met particuliere huur- en eigendomswoningen in een middenpositie. In 2009 was weer een relatief groot aantal planten aangetroffen dat buiten werd gekweekt (ruim 18.000 planten), maar dat werd voor een deel verklaard door het aantreffen van een enkele grote plantage met 15.000 planten. Daarnaast speelde mee dat ook andere gemeenten waren gaan deelnemen aan het project, waardoor de controles vanuit de lucht meer verspreid waren uitgevoerd.

In hetzelfde jaarverslag werd wel geklaagd dat de aandacht van de media voor het project steeds kleiner werd, waardoor het beoogde preventieve effect afnam. Ook de bestuurlijke aanpak door gemeenten kwam

niet goed van de grond. Men was onder andere van plan om 'bestuursrechtelijk te ruimen', waardoor de kosten van het ruimen van wietplanten in woningen of bedrijfspanden konden worden verhaald op de eigenaar of gebruiker. Dan moest echter wel sprake zijn van een spoedeisende situatie, en dat bleek juridisch lastig te kwalificeren. Bovendien moest de gemeente dan eerst zelf de kosten maken en maar afwachten of die ooit nog werden terugbetaald. Als er geen sprake was van spoedeisendheid moest de betrokkene eerst in de gelegenheid worden gesteld om de kwekerij zelf te ontmantelen, maar dat bracht het risico met zich mee dat de kweekmaterialen elders weer werden hergebruikt.

Latere jaarverslagen zijn helaas niet beschikbaar. Wel werd in een lokaal mediabericht over het project, vermeld dat er in 2012 in totaal 121 buitenlocaties waren waargenomen waar wiet werd geteeld, waarbij het ging om 2000 kilo cannabis. Verdachten konden niet worden aangehouden. Het ging om een verdubbeling ten opzichte van 2011. Wel was het aantal aangetroffen planten gelijk gebleven, hetgeen er mogelijk op wees dat de telers aan risicospreiding waren gaan doen. Het voornemen bestond om het bakenproject weer een impuls te geven en met name maïstelers die er nog niet aan meededen te benaderen (Sittard-Geleen Nieuws.nl, 2012).

Het project illustreert de complexiteit van de afstemming tussen de veelheid aan publieke en private partijen die eraan deelnamen, alsmede het vasthouden van de aandacht. De rol van de coördinator van het project was dan ook cruciaal voor de planning en uitvoering van de activiteiten en voor de afstemming tussen de betrokken organisaties. Het Groene Goud werd in 2012 als zelfstandig project beëindigd en de activiteiten werden overgedragen aan het RIEC Limburg.

De (integrale) aanpak van criminele organisaties achter de wietteelt

Waar bij de aanpak van de thuistelers de gemeenten een cruciale rol speelden, lag bij de bestrijding van criminele organisaties achter de wietteelt het mandaat in de eerste plaats bij de strafrechtelijke opsporingsinstanties, dat wil zeggen bij het OM en de politie. Ook hier is vanaf begin jaren negentig echter in toenemende mate ingezet op gecoördineerde benaderingen, waarvan ook het bestuursrecht en het fiscaalrecht een belangrijk onderdeel uitmaakten. Navolgend wordt dit geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden: het pilotproject Hennep en georganiseerde criminaliteit in Zuid-Nederland, en de Taskforce B5 en de opvolgers in Noord-Brabant en Zeeland.

Het pilotproject Hennep en georganiseerde criminaliteit (2005-2007)

Medio 2005 werd het project 'Hennep en georganiseerde criminaliteit' gestart, een initiatief van het Parket Roermond. De aanleiding daarvoor was dat de strafrechtelijke aanpak van de criminele groeperingen die de wietteelt organiseerden of faciliteerden, zoals die in de 'Cannabisbrief' was aangekondigd, nog niet naar wens verliep. Strafrechtelijke onderzoeken naar criminele organisaties achter de wietteelt werden wel uitgevoerd, maar die leidden, wanneer er geen sprake was van zwaardere feiten zoals geweldsmisdrijven, zelfs voor de kopstukken in die criminele samenwerkingsverbanden slechts tot celstraffen in de omvang van 2 tot 4 jaar, waardoor de activiteiten maar weinig werden verstoord. Strafrechtelijke financiële

onderzoeken waren tijdrovend en het incasseren van opgelegde ontnemingsvorderingen bleek problematisch. De wietindustrie werd door die aanpak, kortom, niet of nauwelijks geraakt. Het hoofddoel van het pilotproject 'Hennep en georganiseerde criminaliteit' was de bevordering van een zo efficiënt en effectief mogelijke aanpak van de organisaties achter de bedrijfsmatige wietteelt, waartoe zowel traditionele als innovatieve interventiestrategieën zouden moeten worden toegepast of ontwikkeld. Bij het parket Roermond werd daartoe een klein projectbureau geïnstalleerd, onder leiding van een officier van justitie. In de loop van 2006 organiseerde dit bureau bijvoorbeeld expertmeetings en er werd een vertrouwelijke criminaliteitsbeeldanalyse vervaardigd door misdaadanalisten van de toenmalige Zuid-Nederlandse politieregio's.

Tevens werd het ministerie van Justitie verzocht een wetenschappelijk onderzoek te laten doen naar de aard van de problematiek en de denkbare interventiestrategieën, dat in 2007 zou uitmonden in het rapport 'De wereld achter de wietteelt' (Spapens, Van de Bunt & Rastovac, 2007). De onderzoekers schetsten dat er sprake was van een 'hennepnetwerk' waarin in de praktijk de criminele organisaties en de, al dan niet zelfstandig opererende thuistelers nauw verweven waren, terwijl ook allerlei faciliteerders in zowel de onder- als bovenwereld een rol speelden, zoals organisatoren van 'knipploegen', 'hokkenbouwers', leden van criminele motorbendes die kwekerijen 'bewaakten', makelaars die geschikte panden zochten en verhuurders van voertuigen (Spapens, van de Bunt & Rastovac, 2007; zie ook: RIEC et. al., 2013). Hoewel het onderzoek de bevinding van Bovenkerk nuanceerde dat kwekers vaak onder dwang tot wietteelt overgingen, was geweld regelmatig aan de orde, bijvoorbeeld vanwege zakelijke conflicten, omdat de kwaliteit tegenviel, of een oogst was gestolen. Geweld kon bijvoorbeeld voortvloeien uit wantrouwen ten opzichte van de teler, die wellicht de oogst zelf achterover had gedrukt. Officier van justitie Clarijs presenteerde in 2007 op een CIROC-conferentie cijfers over de aan wiet gerelateerde moord en doodslag in Zuid-Nederland, die te laat beschikbaar waren gekomen om nog in het rapport te kunnen worden verwerkt. Het ging in vijf jaar tijd om 25 gevallen, wat neerkwam op de helft van het aantal dodelijke slachtoffers dat kon worden toegeschreven aan conflicten in het misdaadmilieu (Clarijs, 2007). Geweld in relatie tot cannabiscriminaliteit speelt overigens nog altijd. In de periode 2013 tot en met 2015 vonden 85 liquidaties plaats en 13 pogingen daartoe. In tien gevallen was vermoedelijk sprake van een conflict in relatie tot cannabiscriminaliteit (Boerman et al., 2017). In 2008 werd het pilotproject afgesloten en geïntegreerd in het 'Programma aanpak georganiseerde hennepeteelt' dat in grote lijnen dezelfde doelstellingen had, maar dan voor het hele land (zie hierna).

De Taskforce B5 en de opvolgers (2011-heden)

In Noord-Brabant ging in 2011 de Taskforce B5 (TFB5) van start. Deze was geïnitieerd door de burgemeesters van vijf Brabantse steden, namelijk Eindhoven, Tilburg, Den Bosch, Breda en Helmond (vandaar B5). Vanaf het begin werd het initiatief ondersteund door het ministerie van Veiligheid en Justitie en de provincie Noord-Brabant, zoals in hoofdstuk 2 werd beschreven. De Taskforce B5 opereerde op basis van dezelfde filosofie als het RIEC en werkte daarmee ook nauw samen. Zelf deed de Taskforce geen operationeel onderzoek, maar fungeerde als aanjager en faciliteerder van de samenwerking en informatie-

uitwisseling tussen de verschillende instanties die bij de integrale aanpak van de criminaliteitsproblematiek een rol speelden.

Hoewel de Taskforce B5 zich in bredere zin met de bestrijding van georganiseerde misdaad bezighield, was de aanpak van wietteelt één van de kernthema's. Onderdeel daarvan was de vorming van integrale hennepteams die kwekerijen ontmantelden en zich met name richtten op potentieel te ontnemen crimineel vermogen. In de toenmalige politieregio Midden- en West-Brabant ging het Regionale Hennep Team in november 2011 van start en deed het onderzoek naar middencriminaliteit, gericht op faciliteerders, inrichters, kwekers en kweekexperts, die verantwoordelijk waren voor de inrichting en/of exploitatie van hennepkwekerijen. De focus lag op afpakken, ontnemen en het aanpakken van witwassen. In dat kader werd in april 2012 voorts het Integraal Afpakteam Brabant (IAB) gevormd. Het IAB bestond uit politiemensen (rechercheurs en financieel specialisten), medewerkers van de Belastingdienst en een gemeenteburgemeester. Het team deed geen omvangrijke opsporingsonderzoeken, maar concentreerde zich op het leggen van beslag op vermogen waarvan de bezitter de herkomst niet kon verklaren. Daarnaast werden bij niet-opgegeven inkomsten – of deze al dan niet met het plegen van strafbare feiten zijn verkregen, maakt voor de fiscus geen verschil – naheffingen en boetes opgelegd door de Belastingdienst. Als degene naast de criminele inkomsten ook nog sociale uitkeringen had ontvangen, zette de gemeente die stop en vorderde ze terug.

De Taskforce B5 werd initieel ingesteld voor een periode van twee jaar, hetgeen even later werd uitgebreid naar drie omdat het enige tijd duurde voordat de aanpak op stoom was. Het werd vrij snel duidelijk dat de oorspronkelijke gedachte achter de Taskforce, namelijk dat de versterkte aanpak na enkele jaren voldoende ingebed zou zijn om deze weer volledig bij de reguliere instanties neer te kunnen leggen, niet realistisch was. Bovendien speelden er op het vlak van georganiseerde criminaliteit, vanaf omstreeks 2009 vaker aangeduid als 'ondermijningsproblematiek', ook nog andere problemen, met name de weer toegenomen productie van synthetische drugs (zie hoofdstuk 5) en de groei van bestaande *outlaw motorcycle gangs* (OMG's), zoals Satudarah, en de opkomst van nieuwe, zoals No Surrender. Deze en andere OMG's waren nauw verweven met wietteelt, bijvoorbeeld omdat zij wietkwekerijen beschermden tegen diefstal, maar ook omdat criminelen uit de drugswereld lid werden van een OMG.

In januari 2014 werd besloten om de Taskforce nogmaals drie jaar voort te zetten, maar om deze tevens uit te breiden tot alle 80 gemeenten in de provincies Noord-Brabant en Zeeland. De Taskforce B5 werd derhalve omgedoopt tot de Taskforce Brabant-Zeeland (Taskforce BZ). De wietteelt werd onder meer bestreden door de growshops aan te pakken op basis van het hierna te bespreken artikel 11a Ow.

Hoewel een integrale aanpak voorop stond, moet niet worden vergeten dat strafrechtelijk bewijs en veroordelingen, ook indien het om relatief ondergeschikte feiten gaat, het nemen van bestuurlijke of fiscale maatregelen een stuk eenvoudiger maakt. Het is anders vaak een tijdrovende aangelegenheid om een dossier op te bouwen dat bestuurlijke maatregelen rechtvaardigt, zo lang er geen sprake is van een direct gevaar voor de openbare orde (Spapens, 2019). Ook voor de fiscus is strafrechtelijke informatie belangrijk om het opleggen van naheffingen en boetes te kunnen onderbouwen. Het was daarom welkom dat de

landelijke overheid in oktober 2014 besloot om meer politiecapaciteit in te zetten en gedurende twee jaar de aanpak van de ondermijnende criminaliteit te versterken onder de noemer *Intensivering Zuid-Nederland*. In het kader daarvan werden bij de politie 125 medewerkers extra vrijgemaakt voor zogenoemde 'ondermijningsteams' en bij het OM 15 medewerkers. In de provincies Noord-Brabant en Zeeland vond de intensivering plaats via de Taskforce BZ. In de provincie Limburg werd het RIEC in Maastricht de draaischijf. Zowel de Taskforce BZ als de ondermijningsteams concentreerden zich op kortdurende interventies die binnen een tijdspanne van maximaal drie maanden konden worden uitgevoerd. Daarmee wilde men direct en zichtbaar reageren op signalen van georganiseerde misdaad en stelde men het afpakken van crimineel vermogen centraal (Colman et al., 2018).

Na een nieuwe verlenging van het mandaat, werd de Taskforce BZ in 2019 geïntegreerd met het RIEC en opereert sindsdien onder de noemer Taskforce-RIEC Brabant Zeeland.

Facilitering van de uitvoering door de Rijksoverheid

De aanpak van de wietteelt werd op uiteenlopende manieren gefaciliteerd door het Rijk, bijvoorbeeld door financiële ondersteuning van regionale initiatieven, zoals in de voorgaande paragrafen werd geschetst, alsmede door het initiëren van voorzieningen en door middel van wetgeving. In deze paragraaf worden deze initiatieven beschreven. We gaan in op de landelijke Taskforce aanpak georganiseerde hennepeteelt; op de oprichting van de RIEC's (beide in 2008); en op de aanpassingen van de Opiumwet. Tot slot beschrijven we kort de voortgang van de uitvoering van het experiment Gesloten coffeeshopketen.

De (landelijke) Taskforce aanpak georganiseerde hennepeteelt (2008)

In juli 2008 stelde het kabinet, als onderdeel van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM; zie hoofdstuk 2), de Taskforce Aanpak georganiseerde hennepeteelt in. Deze richtte zich, onder voorzitterschap van het OM, op een zichtbare reductie van de grootschalige wietteelt en op het doorbreken van het 'normaliseringsproces' dat zich daaromheen leek af te spelen. Hoewel de term 'Taskforce' wellicht iets anders suggereert, was de personele omvang bescheiden. De operationele activiteiten bleven beperkt tot het bieden van ondersteuning. De primaire taakopdracht was het vergroten van bewustwording en het ontwikkelen van innovatieve integrale aanpakken.

Deze Taskforce startte op basis van een barrièremodel met vijf proeftuinen. Deze betroffen zowel de facilitators, zoals verhuurders van panden waarin hennepeteelt plaatsvond, als het witwassen van de criminele winsten via onder meer vastgoed. Bij de politie werd het Programmabureau georganiseerde hennepeteelt ingericht, waarin ook het OM participeerde. Onderdeel van die aanpak was voorts het aanspreken van private partijen op hun verantwoordelijkheid en het waar mogelijk betrekken van deze partners bij het opwerpen van drempels tegen georganiseerde hennepeteelt.

De Taskforce investeerde veel in bewustwording. Met name commissaris Max Daniel trok onvermoeibaar door het land om presentaties te geven waarin hij wees op de omvang van de wietteelt, de zware

criminaliteit die erachter schuilging en de noodzaak van integrale samenwerking. Ook werd in een container een nagebouwde hennepkwekerij geïnstalleerd, die mobiel was en voor scholingsdoeleinden kon worden gebruikt. Daarnaast kreeg de politie veel aandacht van de media vanwege enkele technische innovaties, zoals de 'Cannasniffer', een draagbaar instrument dat politiemensen in staat zou moeten stellen om al wandelend door een wijk te achterhalen waar zich wietkwekerijen bevonden en de 'Cannachopper', een minihelikopter – drones bestonden nog niet – met soortgelijke detectieapparatuur. Hoewel de praktische bruikbaarheid van deze apparaten gering bleek, joegen ze de kwekers kennelijk wel schrik aan. De Cannachopper ging al vrijwel direct na de perspresentatie kapot en kwam de hangar nooit meer uit, maar Daniel vertelde tijdens een door een van de auteurs in 2009 bijgewoonde presentatie grinnikend dat gepakte wiettelers het apparaat nog overal zagen rondvliegen en dachten dat ze daardoor waren ontdekt. Feitelijk betekende de minihelikopter niet veel nieuws: met infraroodcamera's konden immers ook mogelijke locaties van wietkwekerijen in woonwijken worden gesignaleerd, omdat de thuistelers op dat moment meestal nog geen uitgebreide maatregelen namen om de warmteontwikkeling te maskeren. Een rechercheur die werkzaam was in de toenmalige politieregio Brabant-Noord vertelde eind jaren negentig dat als ze op een koude dag met een helikopter die voorzien was van infraroodcamera's over Den Bosch vlogen, sommige stadswijken als een kerstboom oplichtten, en op het omliggende platteland was het op een aantal plekken niet anders (Spapens, 2016). Helaas leverde dat ene signaal onvoldoende verdenking op om over te kunnen gaan tot onderzoeken. Het kon immers ook betekenen dat de bewoners zich graag onder de zonnepanelen lieten bijkleuren.

De rol van de RIEC's (2008-heden)

De in 2008 gevormde RIEC's speelden (en spelen) eveneens een belangrijke rol bij het integraal bestrijden van wietteelt. Het eerste jaarverslag verscheen in 2010 en vermeldde een reeks voorgenomen activiteiten op dit terrein. De RIEC's maakten regionale analyses ten aanzien van hennepplantages en growshops; adviseerden en deden onderzoek met betrekking tot de bestuurlijke sluiting van growshops en de aanpassing van regelgeving; werkten aan verdere ontwikkeling van een aanpak van ontmanteling op basis van bestuursdwang (inclusief kostenverhaal); boden een growshopbepaling aan die gemeenten in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) konden opnemen; begeleidden een uitvoeringsmap softdrugs; boden een beschrijving van het hennepbeeld in de regio met daarbij 'voorgekookte' besluiten die een gemeente in dit verband kon nemen, waarbij het RIEC hen kon ondersteunen bij de uitvoering daarvan; en ontwikkelden een format voor de signalering van hennepkwekerijen op bedrijventerreinen. Daarnaast werd een expertgroep gevormd op het thema hennepeteelt, waarin alle RIEC's vertegenwoordigd waren. Het zou voor dit rapport te ver voeren om alle activiteiten die de RIEC's in latere jaren hebben ontplooid tot in detail te bespreken. We kunnen echter constateren dat wietteelt ook in latere jaren een van de belangrijkste speerpunten is gebleven van de centra. Zij hebben de rol van de landelijke Taskforce aanpak georganiseerde hennepeteelt daarmee overgenomen, terwijl ook regionale initiatieven in de RIEC's werden geïntegreerd.

De aanpassing van de Wet Damocles (artikel 13b Ow)

Woningbouwverenigingen gingen er kort na de eeuwwisseling meer systematisch toe over om huurders uit woningen te zetten waar een cannabisplantage was aangetroffen, terwijl de uitgezette huurders bovendien voor een bepaalde periode geen aanspraak konden maken op een nieuwe sociale huurwoning. Het uitzettingsbeleid werd echter lang niet in alle gemeenten door de woningbouwverenigingen toegepast, met name niet in kleinere plattelandsgemeenten, waardoor lokaal verschillen bestonden. Bovendien liepen de bewoners van koopwoningen dit risico niet. De landelijke Taskforce heeft wel geprobeerd om tot afspraken te komen met hypotheekverstrekkers omtrent het beëindigen van hypotheekovereenkomsten wanneer het gebruik van de woning niet in overeenstemming was met de contractvoorwaarden, maar dat bleek juridisch gecompliceerd te zijn, terwijl het voor de hypotheekverstrekkers evenmin een aantrekkelijke optie was (Tjong Tjin Tai, 2011). Om dit probleem op te lossen werd in 2007 artikel 13b Opiumwet (ook wel de Wet-Damocles genoemd) gewijzigd. Burgemeesters kregen voortaan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang indien in woningen of lokalen drugs werden verkocht, afgeleverd of verstrekt, dan wel daartoe aanwezig waren. Deze last onder bestuursdwang kon het bevel van de burgemeester inhouden om de woning of het lokaal te sluiten.¹⁵⁰ Sinds 2019 is de Wet Damocles bovendien ook van toepassing op voorbereidingshandelingen, waardoor het bereik verder werd vergroot. Voorheen kon een pand niet worden gesloten wanneer er geen verdovende middelen werden aangetroffen, maar bijvoorbeeld wel een volledig ingerichte kwekerij.

Een andere ontwikkeling in de strijd tegen de illegale cannabisteelt was de aanscherping van de zorgplicht voor verhuurders (Boerman et al., 2017, p. 67). Deze hield in dat verhuurders rekening moesten houden met bepaalde richtlijnen bij het verhuren van hun panden. Op die manier maakte men het malafide huurders moeilijker om een pand te bemachtigen voor het opzetten van een cannabisplantage. In het kader van de aanscherping van de zorgplicht moesten verhuurders onder andere een screening uitvoeren van hun toekomstige huurder en konden zij periodiek het pand controleren op eventuele malafide praktijken (Theunissen & Vaes, 2016).

Artikel 11a Opiumwet

De Adviescommissie drugsbeleid adviseerde in 2009 om maatregelen te nemen tegen de growshops, vanwege de belangrijke rol die ze speelden bij de wietteelt (Adviescommissie Drugsbeleid, 2009). De growshops lagen al onder een vergrootglas en een aantal was gesloten na controles waarbij stekken of cannabis werden aangetroffen of omdat ze zich op een andere wijze niet aan de regels hielden, bijvoorbeeld door als groothandel ingeschreven te staan, maar toch aan particulieren te leveren. De regering wilde de growshops verder terugdringen door zogenoemde voorbereidingshandelingen ook bij softdrugs strafbaar te stellen (artikel 11a Ow). De Opiumwet kende al een dergelijk artikel (10a) voor harddrugs en dit was in het verleden effectief gebleken om leveranciers te vervolgen van op zichzelf legale goederen, met name wanneer die gebruikt werden voor de productie van synthetische drugs (Spapens, 2006). Artikel 11a Ow werd in maart 2015 van kracht.

¹⁵⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 34764, nrs. 1-3.

Het experiment Gesloten coffeeshopketen

Het experiment is op het moment van schrijven nog niet daadwerkelijk van start gegaan. Inmiddels is vastgesteld welke gemeenten aan het experiment, meer populair 'de wietproef' zullen deelnemen. Voor de proef hadden zich 26 gemeenten aangemeld. Daaruit werden tien gemeenten gekozen: Groningen, Tilburg, Almere, Breda, Maastricht, Nijmegen, Arnhem Zaanstad, Heerlen en Hellevoetsluis.¹⁵¹ De vier grote steden nemen niet deel, vanwege de eis dat alle plaatselijke coffeeshops mee dienden te werken, hetgeen zij onhaalbaar achtten. De telers die zich hadden aangemeld werden eerst beoordeeld aan de hand van de gestelde eisen en de burgemeesters werd om advies gevraagd omtrent de locaties waar de telers hun activiteiten wilden opzetten.¹⁵² Op 3 december 2020 vond een loting bij de notaris plaats waaraan 42 lotnummers hebben meegedaan. Aan het experiment konden maximaal tien telers meedoen. De eerste tien ingelote aanvragers werden onderworpen aan een Bibob-onderzoek, waarbij één aanvrager afviel. Op het moment van schrijven was nog niet bekend wanneer de telers daadwerkelijk hun activiteiten zullen aanvangen.¹⁵³

3.4 De resultaten en effecten

De resultaten en effecten van de aanpak van de wietteelt zijn in de onderzochte periode niet systematisch geëvalueerd. Om daarin enig inzicht te krijgen zijn we derhalve afhankelijk van hetgeen er uit cijfermateriaal, beleidsonderzoek en interviews naar voren komt. In deze paragraaf wordt om te beginnen ingegaan op de cijfermatige resultaten van de aanpak en daarna op de aanpassingen in de werkwijze van de wiettelers en criminele organisaties achter de wietteelt.

Cijfermatige resultaten

Er zijn omtrent de cijfermatige ontwikkelingen op het vlak van wietteelt weinig gegevens beschikbaar die een trendbeeld verschaffen. De belangrijkste indicator is het aantal aangetroffen hennepkwekerijen. Het aantal professionele kwekerijen steeg van 20 in 1991, naar 41 een jaar later (Weijnenburg, 1996). In 1993 werden in totaal 237 kwekerijen ontmanteld, en dat aantal nam toe tot 5630 cannabisplantages in 2005.¹⁵⁴ In de navolgende tabel worden cijfers gepresenteerd over het tijdvak 2010 - 2019.

¹⁵¹ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2018/19, 34997, nr. 1.

¹⁵² *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2019/20, 34997, nr. 34.

¹⁵³ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 2020/2021, 24077, nr. 467.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II*, Vergaderjaar 1994/95, 24077, nrs. 2 – 3, p. 49; Korps Landelijke Politiediensten (2006), *Drugsinbeslagname en drugsprizen Nederland – 2005*, pp. 32 – 33.

Tabel 3.1 Aantal aangetroffen hennepkwekerijen 2010- 2019 (Van Laar et al., 2021)

Jaar	Aantal aangetroffen kwekerijen
2010	5620
2011	5435
2012	5773
2013	5962
2014	6006
2015	5856
2016	5538
2017	4670
2018	3913
2019	3535

De cijfers ten aanzien van het aantal ontmantelde hennepkwekerijen laten een piek zien in 2014, waarna het aantal gestaag begon te dalen. In hoeverre dit echter een goed beeld geeft van ontwikkelingen in de omvang van de problematiek staat te bezien. Volgens de politie zegt het aantal aangetroffen kwekerijen meer over de ingezette politiecapaciteit dan over de omvang van het probleem (Boerman e.a., 2017). Zo zijn er regionale eenheden die sinds 2014 een gestage daling rapporteren, maar ook waar in 2019 het aantal weer steeg, zoals Noord-Holland, Oost-Brabant en Rotterdam. Regionale eenheden zoals Noord-Nederland en Limburg laten een constanter beeld zien, terwijl in Amsterdam en Oost-Brabant de afname juist bijzonder scherp was (Van Laar et al., 2021, p. 549). Of de landelijke dalende trend vanaf 2014 voortvloeit uit verminderde aandacht van de politie en andere instanties voor de wietteelt, of dat deze een daadwerkelijke daling weerspiegelt, kan op basis van de beschikbare informatie derhalve niet worden bevestigd of ontkend.

Het Platform Energiediefstal berekende op basis van schattingen van elektriciteitsdiefstal het aantal kwekerijen dat in Nederland zou bestaan. Deze kwamen in 2012 en 2014 uit op een aantal van 30.000 kwekerijen in Nederland (RIEC et al., 2013; Boerman et al., 2017, p. 60). Ook het uitgaan van gestolen stroom heeft echter beperkingen, omdat de aanname gebaseerd is op hoeveel stroom een kwekerij gemiddeld verbruikt. Gestolen stroom hoeft bovendien niet altijd naar een wietkwekerij te gaan, hoewel de energiebedrijven vermoeden dat dit opgaat voor 90 procent van de gevallen. Daarnaast vallen kwekerijen waar de stroom niet illegaal wordt afgetapt buiten deze schatting en dat geldt eveneens voor de teelt in de openlucht. Schattingen over latere jaren zijn niet gepubliceerd.

Aantallen opsporingsonderzoeken en opgelegde celstraffen

In de jaarrapporten van de politie en het OM worden sinds 2009 eveneens cijfers gepresenteerd over het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar wietteelt en de opgelegde straffen.

Tabel 3.2 Uitgevoerde opsporingsonderzoeken (Landelijk parket en arrondissementsparketten)¹⁵⁵

Jaar	Opsporingsonderzoeken wietteelt	Opsporingsonderzoeken totaal	Proportie onderzoeken wietteelt
2009	46	312	14,7%
2010	52	389	13,4%
2011	56	348	16,1%
2012	74	453	16,3%
2013	106	605	17,5%
2014	107	844	12,7%
2015	115	1.352	8,5%
2016	118	1.589	7,4%
2017	124	1.617	7,7%
2018	122	1.722	7,0%

De tabel laat zien dat tussen 2009 en 2014 het aantal opsporingsonderzoeken naar wietteelt gestaag toenam, evenals overigens het totaalcijfer. In 2015 was sprake van een sterke stijging, die in de jaren daarna doorzette. Het verschil tussen 2014 en 2015 wordt echter mede verklaard doordat het landelijk parket geen onderscheid meer maakte tussen afgeronde en gestarte onderzoeken. In het tijdvak 2009 – 2014 werden alleen de afgeronde onderzoeken meegeteld. Weliswaar werden relatief weinig opsporingsonderzoeken naar wietteelt uitgevoerd onder auspiciën van het landelijk parket, maar het verschil in de wijze waarop sinds 2015 wordt gerapporteerd, leidde wel tot een stijging in het totaal aantal uitgevoerde onderzoeken. Zoals Korf en collega's (2018) constateerden, wordt de toename echter mede verklaard doordat de omvang en duur van de opsporingsonderzoeken is afgenomen. In welke mate dat effect zich ook heeft voorgedaan bij onderzoeken naar wietteelt, valt niet te zeggen. Wel valt op dat de proportie van het aantal henneponderzoeken daalde van 17,5 procent in 2013 naar 7 procent in 2018. De aandacht voor wietteelt lijkt sinds 2013 de totale stijging van het aantal opsporingsonderzoeken derhalve niet bij te houden.

Tabel 3.3 Opgelegde straffen (OM en politie)¹⁵⁶

Jaar	< 1 jaar	1-2 jaar	2-5 jaar	5 jaar of meer
2010	16	22	16	3
2011	43	19	6	0
2012	41	19	3	1
2013	20	16	13	2
2014	41	10	6	0
2015	56	20	32	11
2016	101	68	81	25
2017	102	68	108	24
2018	148	91	123	31

De bovenstaande tabel maakt zichtbaar dat het aantal personen dat een celstraf opgelegd kreeg in het tijdvak 2010-2018 weliswaar toenam, maar toch sterk achterbleef bij het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken. De stijging vanaf 2015 wordt wederom mede verklaard door een wijziging in hoe

¹⁵⁵ Cijfers ontleend aan OM & politie, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

¹⁵⁶ Cijfers ontleend aan OM & politie, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

de cijfers worden gerapporteerd. Sinds dat jaar wordt wietteelt niet meer apart uitgesplitst, maar wordt alle drugsproductie en -handel tezamen genomen. Ook deze cijfers bieden derhalve maar een beperkt beeld van wat zich in werkelijkheid heeft afgespeeld.

Strafrechtelijke financiële onderzoeken om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen vergen eveneens veel tijd. Een analyse die in 2015 werd uitgevoerd op gegevens over het tijdvak 1995-2011, liet zien dat in de categorie softdrugs in 3.497 zaken een totaalbedrag van € 20,5 miljoen aan ontnemingsvorderingen was opgelegd, wat neerkwam op een gemiddelde van € 5.882 per zaak. Het ging vooral om telers die tevens voor het stelen van elektriciteit waren veroordeeld. Daarnaast bevatte het bestand 81 zaken waarin ook sprake was van een veroordeling op grond van art. 140 Sr. en we aldus mogen aannemen dat het een crimineel samenwerkingsverband betrof. Hierbij ging het om in totaal € 1,5 miljoen aan opgelegde vorderingen, ofwel een gemiddelde van € 18.605 (Van Duyne, Kristen & De Zanger, 2015). Daarmee lijkt het erop dat vooral kleinere thuistelers financieel werden geraakt door ontnemingen, hoewel de bedragen gemiddeld klein waren.

Dit wil overigens niet zeggen dat de ontnemingsvordering hun werkelijke illegale inkomsten reflecteert. Doorgaans worden de telers slechts voor een enkele oogst aangeslagen. Meestal wordt geen bewijsmateriaal verzameld dat kan aantonen dat er eerder werd geoogst en hoe vaak. Wietkwekerijen worden slechts geruimd en forensisch onderzoek ter plaatse wordt zelden of nooit gedaan, zo komt naar voren uit interviews die in het kader van de onderhavige studie werden uitgevoerd. Zelfs al zou dat wel gebeuren en er bijvoorbeeld slijtage aan het kweekmateriaal wordt vastgesteld die erop wijst dat meerdere oogsten zijn geweest, kan de kweker bijvoorbeeld nog steeds aanvoeren dat hij de materialen tweedehands heeft gekocht.

De problematiek met betrekking tot ontneming speelt ook bij de criminele samenwerkingsverbanden achter de wietteelt, alsmede bij andere vormen van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Het bewijsmateriaal dat in een opsporingsonderzoek naar grotere criminele organisaties kan worden verzameld, beslaat meestal maar een beperkt tijdsbestek. Daarin kan bijvoorbeeld slechts een aantal transacties hard worden vastgesteld. Wanneer er indicaties zijn dat een criminele groep al maanden of jaren op dezelfde manier actief was, zijn rechters zeer terughoudend met het aanvaarden van extrapolaties van illegale verdiensten. Zelfs als er bijvoorbeeld een administratie werd aangetroffen die duidelijker was dan slechts wat krabbels op een papiertje. Tot slot is het niet duidelijk of de opgelegde ontnemingsvorderingen ook geïncasseerd konden worden, buiten de materiële bezittingen waarop al beslag kon worden gelegd.

In het kader van het onderhavige onderzoek geïnterviewde respondenten onderkennen dat een strafrechtelijke benadering nauwelijks een verstoring van de wietindustrie opleverde, aangezien er weinig celstraffen werden opgelegd en deze zelden of nooit langdurig waren. Wanneer we kijken naar de jaren waarover afzonderlijke cijfers beschikbaar zijn, zien we inderdaad dat in de periode 2010-2014 in totaal 395 opsporingsonderzoeken werden uitgevoerd naar georganiseerde hennepeteelt, terwijl er in hetzelfde tijdsbestek slechts 6 personen werden veroordeeld tot een celstraf van meer dan vijf jaar. Hoewel de cijfers over latere jaren geen vergelijking meer toelaten, zal het beeld niet wezenlijk zijn veranderd, gegeven het

feit dat opsporingsonderzoeken naar wietteelt een relatief klein percentage uitmaken van het totale aantal. De misdaadondernemers achter de wietteelt worden in de praktijk strafrechtelijk pas hard aangepakt wanneer zij betrokken zijn bij geweldsdelicten, of ook actief zijn met harddrugs. Zoals een analist van de Landelijke recherche het enkele jaren geleden verwoordde in een gesprek met een van de auteurs: 'degenen die zo slim waren om het bij wiet te houden en niet ook in de pillen te gaan, zijn slapend rijk geworden.'

Het integraal benaderen van ondermijning heeft tot gevolg dat het in de afgelopen jaren (nog) moeilijker is geworden om de bereikte resultaten op afzonderlijke drugsmarkten te duiden. De nadruk wordt thans niet meer zozeer gelegd op veroordelingen, maar op verstoring. In de resultaatverantwoordingen van de RIEC's/LIEC wordt bijvoorbeeld vermeld hoeveel RIEC-casussen werden behandeld en interventie-adviezen zijn uitgebracht, alsmede de hoeveelheid 'afgepakt' geld, maar de duiding van de impact van deze activiteiten is op basis daarvan lastig. De TFBZ en de voorlopers daarvan, voerden met toepassing van de *korte klap-methode* samen met de partners jaarlijks bijvoorbeeld een zeer groot aantal interventies uit en daardoor kreeg men een goed zicht op de criminele netwerken en structuren. Hoewel het aantal interventies en de afgepakte hoeveelheden geld toenamen, konden echter ook kritische noten worden gehoord. De praktijk van *hit-and-run*, waarbij men zoveel mogelijk productielocaties – ook van synthetische drugs – wilde ontdekken en ontmantelen, hield niet altijd rekening met het grotere plaatje van de georganiseerde criminaliteit (Colman et al., 2018, p. 80).

Ontwikkelingen in de omvang van de wietteelt in Nederland?

Een andere benadering om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de wietteelt, is te kijken naar schattingen van de omvang. Ook deze bieden echter maar beperkt inzicht en er kunnen geen conclusies op worden gebaseerd over trends. Het is echter wel informatief om er hier kort aandacht aan te besteden.

Omstreeks 1995 werd verondersteld dat op dat moment de helft van de binnenlandse softdrugsmarkt werd bediend met in Nederland geproduceerde wiet (Boekhoorn et al., 1995). De omvang van de Nederlandse afzetmarkt werd op dat moment geschat op 100 ton per jaar, met inbegrip van wat werd verkocht aan drugstoeristen (Boekhoorn et al., 1995). Daarnaast werd er naar schatting zo'n 200 ton geëxporteerd. Verder zouden Nederlandse criminele groepen een belangrijke rol spelen in de transitohandel van cannabis die rechtstreeks van bronlanden zoals Pakistan naar andere bestemmingslanden ging, zoals de Verenigde Staten. Dit aandeel werd geschat op 1450 ton per jaar (Boekhoorn et al., 1995). Schattingen die rond de eeuwwisseling werden gemaakt, liepen uiteen van 36 tot 250 ton wiet die in Nederland zou worden gekweekt (Van der Heijden, 2006). Deze schattingen waren noodzakelijkerwijs gebaseerd op aannames en onzekerheden, wat onder meer betekende dat de cijfers de nodige marges kenden. Dat probleem is inherent aan het schatten van de omvang van criminele markten, aangezien deze in belangrijke mate moeten worden gebaseerd op wat zichtbaar wordt gemaakt met opsporings- en handhavingsactiviteiten, die weer voortvloeien uit factoren als de beschikbare menskracht en middelen, en gestelde prioriteiten.

In 2006 nam Toon van der Heijden, die op dat moment als onderzoeker werkte bij het Korps Landelijke Politiediensten, voor het eerst cijfers mee van energiebedrijven ten aanzien van elektriciteitsdiefstal. Hij kwam uit op een ondergrens van de jaarlijkse productie van 323 ton en een bovengrens van 766 ton (Van der Heijden, 2006). Hoewel de bronnen beperkt en deels onvolledig waren en er ook bij het schatten van de hoeveelheid gestolen elektriciteit onzekerheidsmarges waren – Van der Heijden nam later ook deels afstand van zijn berekening – en er dus kritiek op de schatting mogelijk was, bleken er ook geen andere of nauwkeuriger basisgegevens voorhanden. Na Van der Heijden waagde een tijd lang dan ook geen enkele wetenschapper zich meer aan een nieuwe poging.

Pas in 2012 werd een nieuwe schatting gemaakt in het kader van het nationale dreigingsbeeld (Jansen, 2012). Deze kwam uit op een ondergrens van de productie van 187 ton en een bovengrens van 1196 ton. In 2014 volgde een uitgebreider onderzoek van het WODC. Deze resulteerde in een ondergrens van 171 ton en een bovengrens van 965 ton (Van der Giessen, Moolenaar & Van Ooyen-Houben, 2014). Tussen de schattingen uit 2006, 2012 en 2015 bestond derhalve, de ruime marges in aanmerking genomen, geen groot verschil.

Opvallend is wel dat schattingen van het binnenlandse gebruik door de jaren heen relatief constant bleven, tussen de 50 en 100 ton per jaar, waarbij meespeelt of de verkoop aan drugstoeristen wel of niet wordt meegerekend. De consequentie daarvan is dat het grootste deel van de in Nederland gekweekte wiet wordt geëxporteerd.

Het sluiten van panden waar wiet wordt geteeld

Het sluiten van panden waar wiet wordt geteeld, alsmede het beleid van woningcorporaties om wiettelers uit hun huurwoning te zetten, heeft de negatieve gevolgen van een ontdekking vergroot. Al omstreeks 2005 werd in onderzoek geconstateerd dat vooral het risico op huisuitzetting de thuistelers leek af te schrikken, maar in welke mate was niet bekend. Er zou daarnaast sprake zijn van verplaatsing van de wietteelt van huurhuizen naar koopwoningen, leegstaande huizen en bedrijfspanden (Spapens & Fijnaut, 2005). Hoewel ook hier geen specifiek onderzoek naar is gedaan, leek uitzetting met name te worden gevreesd door telers in achterstandswijken met een overwegend autochtone bevolking, aangezien zij vaak verknocht zijn aan 'hun buurtje' en hechten aan de familie- en andere sociale banden in de wijk.

De aanpassing van de Wet Damocles in 2007, betekende een uitbreiding van de al bestaande mogelijkheden van de burgemeester om panden te sluiten. Eerder was in 1997 al artikel 174a Gemeentewet van kracht geworden (de 'Wet Victoria'), welke de burgemeester de bevoegdheid gaf om overlastgevend woonhuizen te sluiten (Kooijmans, 2002). Aantonen dat sprake was van overlast viel in de praktijk echter niet mee, bijvoorbeeld als de buurt niet durfde te klagen over een drugspand. Voor het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel 13b Ow, is het aantonen van overlast niet nodig: het volstaat als er bijvoorbeeld verdovende middelen, een drugslab, of een wietkwekerij, worden aangetroffen, en meer recentelijk dus ook productiemiddelen of andere voorbereidingshandelingen.

Sinds de aanpassing van kracht werd, passen burgemeesters het artikel regelmatig toe. Een enquête van journalisten van nu.nl liet zien dat in 60 procent van de Nederlandse gemeenten die meewerkten, in 2018 opgeteld zeker 1.250 panden waren gesloten (Nu.nl, 2019). In slechts één op de vijf gemeenten werd artikel 13b Ow geen enkele keer toegepast.

De vernieuwde Wet Damocles is niet gevrijwaard gebleven van kritiek, met name vanuit de advocatuur, maar ook van woningbouwverenigingen en uit wetenschappelijke hoek. De eerstgenoemde beroepsgroep is om te beginnen kritisch over de in haar ogen grote verschillen tussen gemeenten in hoe artikel 13b Ow wordt toegepast. Sommige burgemeesters sluiten een pand al bij het aantreffen van een zeer geringe hoeveelheid verdovende middelen, terwijl anderen daar veel coulanter in zijn, of het wetsartikel in het geheel niet toepassen. De cijfers maken overigens niet duidelijk of dit komt doordat voor andere maatregelen wordt gekozen, of doordat er geen gevallen zijn geweest waarin de Wet Damocles had kunnen worden toegepast. De burgemeester toetst of de maatregel voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit, maar maakt zelf een afweging, waarbij hij of zij zich vanzelfsprekend wel laat adviseren. Echter, de grote discretionaire ruimte waarover de burgemeesters beschikken, werkt rechtsongelijkheid in de hand, zo luidt de argumentatie (Schaap, 2018).

Een tweede punt van kritiek is dat bewoners of pandeigenaren soms weinig kunnen doen aan de aangetroffen drugs, bijvoorbeeld wanneer die van een huurder of een inmiddels vertrokken ex-partner zijn en er ook nog anderen in het pand wonen, zoals een inwonend kind dat drugs op de kamer heeft terwijl de ouders van niets weten. Ook bedrijven kunnen zwaar worden getroffen. Een voorbeeld is een plattelandsdiscotheek die werd gesloten vanwege drugshandel, nadat een politiefunctionaris in burger ter plekke een kleine hoeveelheid XTC en cocaïne had gekocht van een dealer. Problematisch zijn ook situaties waarin een woning wordt gesloten omdat er in een op het terrein staande maar verhuurde loods, drugs of een wietkwekerij worden aangetroffen. Zulke sluitingen worden door de advocatuur al snel als disproportioneel betiteld.

Woningbouwverenigingen die reeds het beleid hanteren dat huurcontracten worden beëindigd wanneer sprake is van drugshandel of wietteelt in het pand, beschouwen een sluiting die daarbovenop komt doorgaans als onnodig. Er is een groot tekort aan (sociale) huurwoningen en woningbouwverenigingen willen daarom het leeggekomen pand zo snel mogelijk weer verhuren. Ook vanuit gemeenteraden valt kritiek te horen op de 'rigiditeit' van de sluitingen (Van den Hurk, 2021). Er zou soms te weinig rekening worden gehouden met specifieke omstandigheden, zoals de aanwezigheid van kleine kinderen, of de belangen van een huisbaas die kamers verhuurt en ondanks regelmatige bezoeken aan het pand toch niet wist te voorkomen dat een van de huurders een flinke hoeveelheid verdovende middelen op zijn kamer had liggen.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat burgemeesters in de afgelopen jaren regelmatig werden teruggefloten door de rechter. Promovenda Michelle Bruijn van de Rijksuniversiteit Groningen onderzocht

bijvoorbeeld een tachtigtal gevallen waarin een woning werd gesloten en waarin rechtsmiddelen tegen die beslissing werden aangewend. Ze constateerde dat in ruim 40 procent daarvan de rechter de burgemeester in het ongelijk stelde. De reden was in ruim 60 procent van die zaken dat het besluit niet deugdelijk gemotiveerd was. In de overige gevallen vond de rechter de gevolgen van de sluiting onevenredig zwaar (Bruijn, 2018). Enkele rechtswetenschappers uitten echter ook meer fundamentele kritiek, namelijk dat het bij sluiting zou gaan om een punitieve sanctie – waarmee de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het overigens oneens is – terwijl het bestuursrecht bedoeld is om te herstellen in plaats van te straffen. Bovendien zou de opstelling van een burgemeester als *crimefighter* niet passen bij de rol van onpartijdig 'burgervader' (Karsten, 2019). Het bestuursrecht zou zich volgens critici moeten beperken tot het laten terugkeren van de legale situatie in een pand en dat kan veelal ook worden bereikt met een waarschuwing.

Het is overigens niet zo dat burgemeesters in de complexere gevallen geen uitgebreide afweging maken en pas besluiten tot het toepassen van bestuursdwang – veelal de sluiting van het pand – nadat alle informatie uit het politieonderzoek beschikbaar is en ook het OM is geconsulteerd. Voorts hebben veel gemeenten inmiddels een sluitingsbeleid geformuleerd, al dan niet afgestemd met buurgemeenten of in breder regionaal kader. Dergelijke afspraken zijn primair ingegeven door het willen voorkomen dat drugscriminelen de meest coulante gemeenten gaan opzoeken. Vastgesteld en uniform beleid maakt het echter ook eenvoudiger om sluitingen te motiveren en het leidt er mogelijk ook toe dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, hoewel dat uit de praktijk nog niet altijd blijkt (Bastiaans & Karsten, 2019). Tot slot is er in de afgelopen jaren de nodige jurisprudentie tot stand gekomen, bijvoorbeeld omtrent wanneer sprake is van een 'ernstig geval' (in welk geval geen aan de bestuursdwang voorafgaande waarschuwing is vereist). Het is dus een interessante vraag welke ontwikkelingen zich meer recentelijk hebben voorgedaan waarmee de voornoemde bezwaren eventueel zijn verminderd. In recente mediaberichten laten burgemeesters bijvoorbeeld weten dat zij tegenwoordig in verreweg de meeste gevallen achteraf door de rechter in het gelijk worden gesteld. De Rijksuniversiteit Groningen verricht momenteel nader onderzoek naar de toepassing van de Wet Damocles, maar de resultaten waren bij het verschijnen van het onderhavige onderzoek nog niet gepubliceerd.

Artikel 11a Ow

Het van kracht worden van artikel 11a Ow betekende niet direct dat growshops overal in Nederland systematisch werden aangepakt. In Noord-Brabant en Zeeland gebeurde dat bijvoorbeeld wel, maar elders in het land niet (Colman e.a., 2018, p. 84). De exploitanten reageerden op verschillende manieren op de maatregel. Sommigen sloten preventief de deuren, maar anderen gingen hun materialen online verkopen, of verdeelden de verkoop over meerdere locaties, zodat geen sprake meer was van één plek waar alle attributen voor de wietteelt konden worden gekocht (Taskforce BZ, 2015). Het kostte weliswaar meer inspanning, maar telers konden de kweekmaterialen ook buiten de growshops om aanschaffen, bijvoorbeeld bij bouwmarkten en tuincentra.

Vanuit handhavingsperspectief was een knelpunt dat er geen bestuursdwang kon worden toegepast wanneer er louter sprake was van een overtreding van artikel 11a Ow. Het duurde doorgaans lang voordat een veroordeling volgde en tot die tijd kon de winkel gewoon openblijven. Daarnaast was er het nodige geharrewar in de rechtszaal, omdat het wetsartikel alleen zag op professionele en bedrijfsmatige wietteelt en niet precies was omschreven wat daaronder moest worden verstaan. Ook brachten raadslieden het argument naar voren dat verkopers niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor wat de klanten met hun producten doen (Colman e.a., 2018, p. 84).

Wat professionele en bedrijfsmatige wietteelt was, werd later nader verduidelijkt. De verwarring werd onder meer veroorzaakt door het feit dat het kweken van een tot maximaal vijf planten niet strafrechtelijk werd vervolgd. In de volksmond – en zelfs door sommige politiemensen – wordt dat zo opgevat als dat het telen van vijf planten volledig legaal zou zijn. Dat is het uiteraard niet: het feit dat niet wordt vervolgd, wil niet zeggen dat de politie vijf planten niet in beslag kan nemen en laten vernietigen. Nadat wietstruiken begonnen op te duiken die per stuk een opbrengst van tot wel een kilo cannabis kunnen opleveren, maar door de rechters toch als een enkele plant werden gezien, werd de gedoogrichtlijn in 2011 gewijzigd om ook de omstandigheden waarin wordt geteeld te kunnen meewegen in de beslissing om al dan niet te vervolgen, zoals de vraag of voor eigen gebruik wordt gekweekt of om geldelijk gewin te verkrijgen (Colman e.a., 2018, p. 85).

Veranderingen in modi operandi

Behalve uit cijfermatige ontwikkelingen kunnen effecten mogelijk ook worden afgeleid uit veranderingen in de werkwijze van de betrokken criminelen, of uit verplaatsingseffecten (Ceulen, Van Nimwegen & Spapens, 2021). Aan deze veranderingen wordt onder meer aandacht besteed in de nationale dreigingsbeelden zware of georganiseerde criminaliteit en in andere (wetenschappelijke) studies.

In 2008 werd er voor het nieuwe dreigingsbeeld een deelstudie gewijd aan wietteelt (Emmett & Boers, 2008). Op dat moment werd verondersteld dat de export mogelijk zou gaan verminderen wanneer de afnemers in de bestemmingslanden zelf cannabis zouden gaan telen. In het dreigingsbeeld van 2017 werd geconstateerd dat zulke verplaatsingseffecten zich inderdaad voordeden, bijvoorbeeld naar Duitsland en België, maar ook naar Frankrijk en Spanje (Boerman et al., 2017, p. 60). Deze landen meldden vaak betrokkenheid van Nederlanders bij de kwekerijen, maar waaruit die dan precies bestond werd niet altijd helder. In België bijvoorbeeld leek het vooral te gaan om lokale telers die de kweekmaterialen uit Nederland betrokken en eventueel ook de oogsten hier afzetten, en minder om Nederlandse criminele groepen of individuele telers die bewust de wijk namen naar het buitenland omdat de pakkans daar lager zou liggen (Colman et al., 2018).

De criminele samenwerkingsverbanden die actief waren in de wietteelt, keken bij het kiezen van de kweeklocaties vooral naar de geschiktheid en het aanbod van panden, loodsen of kassen, waarbij het voor de 'misdadondernemers' weinig verschil leek te maken of deze zich in België of Nederland bevonden

(Spapens, van de Bunt & Rastovac, 2007). Er was, althans naar België, waar de verplaatsingseffecten werden onderzocht, eerder sprake van expansie (Colman et al., 2018, p. 325). Wel zagen de auteurs van het nationaal dreigingsbeeld in 2017 dat ook in de Balkanlanden cannabis werd geproduceerd, waarmee landen in Zuid- en Zuidoost-Europa werden bevoorrad (Boerman et al., 2017, p. 62). Dit zou ertoe kunnen leiden dat de export van cannabis vanuit Nederland zou verminderen, maar vooralsnog constateerden de auteurs dat wietteelt een bedreiging voor de Nederlandse samenleving bleef (p. 68). Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat buitenlandse dealers vaak meerdere soorten verdovende middelen uit Nederland betrekken (Spapens, 2008, p. 191). Het is voor hen derhalve eenvoudiger om ook cannabis in ons land te blijven kopen dan het zelf te kweken, als zij voor cocaïne of synthetische drugs toch al op Nederlandse leveranciers aangewezen zijn. Slechts voor specialisten in cannabis biedt het derhalve voordeel om de wiet zelf te kweken, al dan niet met kweekbenodigdheden en expertise die ze in Nederland betrekken. Een dergelijke ontwikkeling wordt bijvoorbeeld in België gesignaleerd (Colman e.a., 2018, p. 68).

In diverse publicaties komt naar voren dat de hardere aanpak van de wietteelt ertoe heeft geleid dat de kwekers, of althans de criminele samenwerkingsverbanden, bij het opzetten van de kwekerijen meer afschermingsmaatregelen zijn gaan nemen (RIEC et al., 2013; Boerman et al., 2017). In 2012 verklaarde een verdachte dat de criminele groepering waarvan hij deel had uitgemaakt, in toenemende mate kosten moest maken om de kwekerijen te verbergen, omdat burgers steeds alerter waren geworden op signalen dat zich ergens een kwekerij bevond. Dat gold ook wanneer er werd geteeld in een bedrijfspand waar geen zichtbare activiteiten plaatsvonden: ze moesten personeel inhuren dat rondreed op heftrucks en zo nu en dan spullen versjouwde en een praatje maakte met de burens, om de indruk te wekken van reguliere bedrijfsactiviteiten (RIEC et al., 2013). Voorts zouden zij de kwekerijen verdergaand zijn gaan automatiseren, zodat minder personeel nodig was en het aantal bewegingen om een kwekerij kon worden verminderd, waardoor minder snel de aandacht werd getrokken (Boerman et al., 2017, p. 65). Verder kan voorzichtig de conclusie worden getrokken dat thuistelers in de afgelopen jaren vaker lijken te kiezen voor kleinere kwekerijen. Wanneer we de hoeveelheid in beslag genomen planten relateren aan het aantal aangetroffen wietkwekerijen is een daling zichtbaar: in 2019 stonden in een kwekerij gemiddeld 158 planten, terwijl het in 2015 nog ging om 268 planten (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2015, p. 305; Van Laar et al., 2021, p. 543, p. 549). Uiteraard geeft dit gemiddelde geen inzicht in de verdeling tussen grotere en kleinere kwekerijen. Een kleinere kwekerij levert vanzelfsprekend een kleinere financiële opbrengst op, maar voor de thuisteler is het voordeel dat als men wordt gepakt, de ontnemingsvorderingen en fiscale naheffingen lager uitvallen omdat, zoals hiervoor werd geschetst, de kweker doorgaans slechts voor één oogst wordt aangeslagen. Tot slot zou de intensievere aanpak ertoe hebben geleid dat juist de kleine telers ermee zijn opgehouden, waardoor de criminele samenwerkingsverbanden een groter marktaandeel kregen (Maalsté & Panhuysen, 2015, p. 100).

3.5 Reflectie op de bevindingen

Beleidsuitvoering

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de uitvoering van de aanpak van de wietteelt voornamelijk werd overgelaten aan de lokale en regionale niveaus, waarbij een integrale benadering steeds belangrijker werd. De Rijksoverheid faciliteerde de aanpak financieel; met het vergroten van de bewustwording en het ontwikkelen van nieuwe technieken en innovatieve interventies, onder meer door een landelijke Taskforce en door de RIEC's. Daarnaast werd nieuwe wetgeving geïmplementeerd en werden de richtlijnen van het OM ten aanzien van het gedogen van kleinschalige teelt aangescherpt. Na 2010 werd bij de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden minder een onderscheid gemaakt naar specifieke drugsmarkten, maar kwam de nadruk te liggen op het bredere fenomeen van 'ondermijning', waarbinnen de wietteelt overigens een belangrijk speerpunt bleef. In het algemeen werd door degenen die in het kader van het onderhavige onderzoek werden geïnterviewd een grote overlap geconstateerd tussen drugsmarkten, hetgeen ook blijkt uit onderzoek (Spapens, 2017). Criminele samenwerkingsverbanden combineren de handel in, of productie van, verschillende soorten drugs, of stappen gemakkelijk over van het ene naar het andere middel. Dit pleit dus enerzijds voor het afstappen van het prioriteren van afzonderlijke drugsmarkten in het overheidsbeleid. Anderzijds houdt zoiets ook risico's in, aangezien het er gemakkelijk toe kan leiden dat juist de als minder 'ernstig' beschouwde middelen, cannabis in het bijzonder, het in de wegingsprocedures (nog meer) gaan afleggen tegen cocaïne en synthetische drugs.

Resultaten en effecten

Om de resultaten van de aanpak van de wietteelt te duiden zijn slechts in beperkte mate trendcijfers beschikbaar. Over een langere periode beperken die zich voornamelijk tot het aantal opgerolde wietkwekerijen. Vanaf begin jaren negentig steeg dat aantal fors om vanaf 2005 tot 2014 min of meer stabiel te blijven. Daarna is sprake van een gestage daling in de landelijke cijfers, maar daaruit kan niet worden geconcludeerd of dit een afname van de omvang van de wietteelt reflecteert. De daling kan ook voortvloeien uit een (combinatie van een) afname in de aandacht die de instanties besteden aan de opsporing, uit betere afscherming van de kwekerijen, of uit een verschuiving van de kleinschaliger thuisteelt naar (grotere) door criminele samenwerkingsverbanden opgezette kwekerijen.

Cijfers over de bestrijding van de criminele organisaties achter de wietteelt en het aantal personen dat in dat kader werd veroordeeld tot een celstraf bieden eveneens beperkt inzicht, doordat deze niet over een langere periode uniform werden gerapporteerd. Het aantal opsporingsonderzoeken steeg, maar het aantal veroordelingen steeg niet evenredig mee, zoals ook al in hoofdstuk 2 werd geconstateerd. Onderzoek liet zien dat de strafrechtelijke onderzoeken evenveel inspanning kostten als die naar bijvoorbeeld cocaïnesmokkel of synthetische drugsproductie, maar slechts in beperkte mate leidden tot (lange) celstraffen (Spapens, Van de Bunt & Rastovac, 2007). In de periode 2010-2014 werden 395 opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar georganiseerde hennepeteelt, terwijl er in hetzelfde tijdsbestek slechts 6 personen werden veroordeeld tot een celstraf van meer dan vijf jaar. De gegevens laten tevens

zien dat de proportie van het aantal onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden die actief waren in de hennepcultuur sinds 2014 afnam, ten opzichte van het totale aantal opsporingsonderzoeken. Strafrechtelijke financiële onderzoeken om het wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen kostten eveneens veel tijd en leken, voor zover er cijfers voorhanden waren, vooral de kleinere thuistellers te treffen.

Geïnterviewden zijn het erover eens dat een louter strafrechtelijke benadering weinig effect heeft op drugsmarkten in het algemeen, waarbij ze onder meer verwijzen naar het feit dat landen die daarvoor kiezen dat resultaat evenmin bereiken. Bij de aanpak van de wietcultuur lijkt de balans echter wel zeer fors te zijn doorgeslagen naar een aanpak waarbij de politie en het OM zo min mogelijk werden belast (zie ook hoofdstuk 2). De resultaten van de integrale aanpak ogen cijfermatig indrukwekkend, maar zijn onvermijdelijk ook moeilijker te duiden in termen van wat de interventies concreet inhielden. Bovendien moet niet uit het oog worden verloren dat ook een integrale aanpak doorgaans sterk afhankelijk is van het optreden van politie en justitie. Dat in toenemende mate bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke interventies worden gepleegd, betekent dus niet dat het verzamelen van strafrechtelijk bewijs en veroordelingen niet meer nodig zou zijn.

4 De aanpak van cocaïnesmokkel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de cocaïneaanpak. Een belangrijk verschil met bijvoorbeeld wietteelt en de productie van synthetische drugs is dat in Nederland geen cocaplanten worden gekweekt, of cocaïne wordt geproduceerd.¹⁵⁷ In plaats daarvan wordt het kant-en-klare product voornamelijk in Zuid-Amerika gefabriceerd. Voor de in-, door- en uitvoer van cocaïne wordt gebruik gemaakt van de Nederlandse infrastructurele voorzieningen en economische stromen door criminele samenwerkingsverbanden of individuen. Dit fenomeen staat ook bekend als *transitcriminaliteit* (Kleemans, 2002; Kruisbergen et al., 2012), waarbij criminelen dezelfde gelegenheidsstructuren gebruiken die ook legale economische activiteiten faciliteren. Logistieke knooppunten, zoals de Nederlandse zee- en luchthavens, spelen hierbij een cruciale rol.

In dit hoofdstuk focussen we ons voornamelijk op de aanpak bij de twee belangrijkste mainports: Schiphol en de Rotterdamse haven. Naast de twee mainports gaan we ook in op het CoPa-team (Colombia-Paramaribo) en het Prisma-team omdat deze teams kenmerkend waren voor de uitvoering in de jaren negentig. Voordat we inzoomen op deze casussen in paragraaf 4.3 en 4.4 geven we in paragraaf 4.2 een beschrijving van de ontwikkeling van de problematiek rondom cocaïne. We sluiten af met een reflectie op de bevindingen waarbij we een koppeling maken met het beleid van de opeenvolgende kabinetten vanaf 1995, zoals beschreven in hoofdstuk 2. We doen dit aan de hand beschikbaar cijfermateriaal en onderzoek en de bevindingen die voortkomen uit de interviews en de expertsessie.

Hoewel we ons vooral richten op de Rotterdamse haven en Schiphol is het belangrijk te vermelden dat cocaïne niet alleen via Rotterdam en Schiphol Europa binnenstroomt, maar ook via andere Europese havens (zoals Antwerpen, Valencia en Hamburg). En hoewel op geringere schaal, vindt smokkel van cocaïne ook plaats via de kleinere havens in Nederland, zoals de Noordelijke zeehavens en de haven van Vlissingen (Struiksma et al., 2020; Van Nimwegen, Spapens & Ceulen, 2021). Daarnaast spelen bij de doorvoer ook mainports in de tweede linie, bijvoorbeeld de sierteeltsector, een rol (Van der Torre et al., 2021).

Verder is het belangrijk te vermelden dat de havens niet als geïsoleerde transitiepunten gezien moeten worden, maar juist als knooppunten in netwerken die nationaal en internationaal ver doorlopen (Fijnaut, 2019). Het grootste deel van de cocaïne die Nederland binnenkomt, wordt doorgevoerd naar andere landen binnen Europa. Nederland moet dan ook worden gezien als een *transit hub* waar vraag en aanbod bij elkaar komen en de cocaïne verder wordt gedistribueerd. Bij de doorvoer is vaak sprake van polydrugshandel. Daarbij worden verschillende soorten drugs naar het buitenland getransporteerd of de drugslijnen worden los van elkaar voor verschillende soorten verdovende middelen gebruikt (Vermeulen et al., 2018).

¹⁵⁷ Cocaïne wordt uit afschermingsoverwegingen soms wel opgelost in andere stoffen, waaruit het vervolgens weer moet worden teruggewonnen. Dit gebeurt in zogenoemde cocaïnewaterijen, die incidenteel ook in Nederland worden aangetroffen.

Bovendien moet de rol van de haven van Antwerpen niet los worden gezien van de Rotterdamse haven. Er wordt bijvoorbeeld geschat dat 80 procent van de cocaïnetransporten die via de haven van Antwerpen binnenkomen, bestemd zijn voor Nederland om vervolgens verder (lokaal en internationaal) gedistribueerd te worden (Fijnaut, 2019; Colman et al., 2018).

4.2 Achtergrond: de ontwikkelingen van de problematiek

Vanaf de jaren tachtig begonnen Nederlandse drugscriminelen zich naast marihuana, heroïne en amfetamine, ook te richten op import en doorvoer van cocaïne. In deze tijd werd heroïne, door associaties met overdoses en verslaving, minder populair bij de gebruiker en criminele netwerken die zich bezighielden met heroïne stapten deels over naar andere markten, waaronder die van cocaïne. Naarmate de prijs daalde werd cocaïne voor een steeds breder publiek beschikbaar (Wever, 2020). In de jaren tachtig van de vorige eeuw nam de invoer vanuit Zuid-Amerika naar Europa gestaag toe, met een belangrijke rol voor de Colombiaanse drugskartels als toeleveranciers. Nederlandse criminelen werkten bij de import rechtstreeks samen met deze kartels, maar samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld de Italiaanse maffia kwamen ook voor (zowel in de vorm van joint ventures met gezamenlijk betaalde partijen, als door het transport voor hen te regelen) (project Cerca Trova, 2017).

Eind jaren tachtig onderschepten de opsporingsinstanties de eerste grote partijen cocaïne en in de jaren negentig nam de omvang verder toe. Nederland groeide snel uit tot een belangrijk invoerpunt voor cocaïne uit Zuid-Amerika (Bieleman & De Bie, 1992). Invoer vond eerst plaats in kleinere hoeveelheden met lijnvluchten uit Latijns-Amerika (Fijnaut & Roks, 2021: 258-261) en later voornamelijk via de Rotterdamse haven. Dat laatste door cocaïne te verbergen tussen, of te verwerken in, de reguliere handelsgoederen uit Zuid-Amerika. Maar er was ook sprake van smokkel met zeiljachten of bijvoorbeeld door het voor de kust overboord gooien van pakketten cocaïne vanuit zeeschepen die vervolgens door kleinere vaartuigen werden opgehaald (Colman et al., 2018).

Na de staatsgreep van Desi Bouterse in 1980 begon Suriname een belangrijke rol te spelen in de smokkel van cocaïne waarbij, zo bleek uit onderzoek van de CRI, Bouterse persoonlijk betrokken was. In de jaren tachtig namen de aanvoer van cocaïne vanuit Suriname via de Rotterdamse haven en ook de aanvoer via Schiphol, verder toe. Zo was in 1989 ongeveer een derde en in 1990 de helft van de op Schiphol inbeslaggenomen cocaïne via Suriname ingevoerd (van der Heijden, 1991: 10-12).

Vanaf de jaren negentig nam de problematiek rondom drugskoeriers, zoals 'bolletjesslikkers', toe. De drugskoeriers kwamen vooral via de directe vluchten vanuit Suriname of de Nederlandse Antillen naar Schiphol (Gruter & Van de Mheen, 2005: 69). Ze werkten veelal voor criminele groeperingen van immigranten van Antilliaanse en Surinaamse afkomst, die zich in Nederland van eigen invoer voorzagen. In 2001 bestond het beeld dat 70 procent van de ingevoerde drugs in de bagage of op het lichaam werd verstopt en de overige 30 procent van de drugs werd inwendig in het lichaam (verpakt in capsules)

getransporteerd¹⁵⁸. De hoeveelheid cocaïne per drugskoerier was relatief klein van omvang te noemen, maar door het grote aantal transporten kwam er opgeteld toch een substantiële hoeveelheid cocaïne Nederland op deze manier binnen. De controles werden vanwege de steeds zichtbaardere problematiek aangescherpt en mede als gevolg hiervan vonden de meeste inbeslagnames in deze periode dan ook plaats op Schiphol (Van der Heijden, 1999).

Cocaïnesmokkelaars gingen, als gevolg van de verscherpte controles op Schiphol op zoek naar alternatieve methoden. De drugskoeriers vlogen bijvoorbeeld naar andere Europese luchthavens die directe verbindingen met de Antillen hadden, zoals de Parijse luchthaven Charles de Gaulle, maar waar de controles op drugskoeriers verhoudingsgewijs minder scherp waren. Daarnaast ontwikkelde West-Afrika zich als doorvoerregio, waardoor meer via Spanje en Portugal werd ingevoerd (Van Laar et al., 2008).

Na een piek in de toevoer van cocaïne naar Europa in 2006 nam de smokkel naar Europa een aantal jaren af vanwege een verminderde productie in Zuid-Amerika. Sinds 2009 is er weer een toename van productie van cocaïne in Zuid-Amerika (met name Colombia) en export naar Europa zichtbaar (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2018; Europol, 2017). De toevoer liet vooral vanaf 2016 aanzienlijke stijgingen zien. Enkele verklaringen die werden geopperd voor de sterke toename in productie was dat de Colombiaanse regering cocaïneplantages niet meer met gif besproeide vanwege de gezondheidsrisico's en het bereikte vredesakkoord tussen de FARC en de Colombiaanse regering (UNODC, 2018).

Vanaf 2017 nam het aantal onderschepte partijen toe, maar ook de omvang per vangst.

Uit recente rapporten komt een beeld naar voren dat cocaïne voornamelijk Europa binnenkomt voor het zuiden via Spanje en Portugal, en voor het noorden via België en Nederland (EMCDDA & Europol, 2019). Uit het nationale dreigingsbeeld uit 2017 blijkt verder dat op basis van Nederlandse opsporingsonderzoeken de havens van Rotterdam en Antwerpen als de belangrijkste invoerhavens voor cocaïne gelden. Afgaande op de inbeslagnamecijfers leek Antwerpen de preferente invoerhaven te zijn, waarbij overigens werd geschat dat 70 tot 80 procent bestemd is om via Nederland te worden doorgevoerd naar de afnemers (Nationaal dreigingsbeeld, 2017). De afgelopen jaren lijken de Rotterdamse en Antwerpse havens te functioneren als communicerende vaten. Er is sprake van een toenemende flexibiliteit in het aanpassen van de smokkelroute met het minste risico. Intensivering van controles in de ene haven, kan leiden tot extra invoer via de andere haven (Staring et al., 2019: 52).

4.3 De uitvoering van het beleid

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op het CoPa-team en het Prismateam, de aanpak op de luchthaven Schiphol, de aanpak in de Rotterdamse haven, en het cluster cocaïne van de Landelijke Eenheid.

¹⁵⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2001/02, 28192, nr.1

Het CoPa-team en het Prismateam

Toen de invoer van cocaïne in de jaren negentig toenam, lag de focus van de aanpak volgens meerdere respondenten vooral bij het OM in samenwerking met de politie. Signalen in de pers over de rol van Suriname en Colombia speelden een belangrijke rol bij de aanpak. Er werden in de periode tot de vorming van de Nationale Recherche in 2004 verschillende initiatieven ontplooid op het gebied van internationale samenwerking. Deze kenmerkten zich vooral door de strategie van 'upstream disruption'. De kern van deze strategie is het tegengaan van de smokkel van verdovende middelen in de landen van herkomst en in transitlanden. Uit onze interviews blijkt dat de betreffende officier van justitie in samenspraak met partners van de politie bepaalde welke onderzoeken werden uitgevoerd en welke strategie in deze onderzoeken werd gevolgd. In 1989 richtte het toenmalige gemeentepolitiekorps Den Haag het eerste CoPa-team (Colombia-Paramaribo) op met de voornaamste taak drugs in beslag te nemen. Na een tussentijdse evaluatie richtte het korps Den Haag het tweede CoPa-team op, met het doel het Surinaamse drugskartel onder leiding van Desi Bouterse te bestrijden (Wever, 2020: 198). Het CoPa-team kan worden beschouwd als het eerste nationale multidisciplinaire opsporingsteam met een eigen strategische stuurgroep en de fulltime beschikking over een officier van justitie (Wever, 2020: 198). In 1995 werd het CoPa-team onderdeel van het Prismateam (ofwel het Kernteam Haaglanden/ Hollands-midden) en binnen dit team werd onder meer samenwerking met de politie in Colombia tot stand gebracht bij de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit. Er waren vijf politieorganisaties actief in Colombia en met één daarvan werkte het Prismateam uiteindelijk daadwerkelijk en redelijk succesvol samen. Verder benoemde een respondent dat upstream disruption leidde tot het onderscheppen van partijen drugs en de veroordeling van een aantal daders. Lessen die volgens deze respondent getrokken werden uit de ervaringen met het CoPa- en Prismateam: investeer allereerst tijd in het vinden van een betrouwbare samenwerkingspartner in Colombia. Door vervolgens met deze partner informatie te delen kunnen gerichte opsporingsactiviteiten plaatsvinden waardoor partijen cocaïne onderschept en daders op heterdaad aangehouden kunnen worden. Een recente studie van Staring en collega's (2019) laat zien dat op dit vlak nog steeds winst te behalen valt. Zo wezen enkele respondenten in dit onderzoek bijvoorbeeld op een 'gebrek aan steun vanuit Nederland, om op meer systematische basis met bron- en transitlanden samen te werken' (Staring et al., 2019: 180-181).

Uiteindelijk heeft de samenvoeging van de toenmalige kernteams er, volgens een respondent, toe geleid dat het Prismateam werd opgeheven. Dit was dan ook het einde van de samenwerking met Colombia waarbij 'upstream disruption' werd toegepast. Zoals we hieronder aangeven staat de strategie van upstream disruption op dit moment weer op de agenda.

De aanpak op luchthaven Schiphol

De aanpak op Schiphol vanuit de verschillende uitvoeringsorganisaties richt zich hoofdzakelijk op de invoer van drugs (Van Wijk et al., 2020: 111). Bij de bestrijding maakt de KMar een duidelijk onderscheid in de passagiersstroom en de vrachtstroom. We beschrijven eerst de uitgevoerde maatregelen in het kader van het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol'. Vervolgens gaan we in op de bestrijding van drugs via de twee verschillende stromen.

Plan van aanpak Drugssmokkel Schiphol

In hoofdstuk twee gingen we uitvoerig in op het Plan van aanpak Drugssmokkel Schiphol. De kern van dit plan was het realiseren van een structureel hoog handavingsniveau waardoor de pakkans zodanig groot zou worden dat dit de drugskoeriers en de organisaties daarachter zou afschrikken¹⁵⁹.

Er zijn uiteindelijk diverse maatregelen uitgevoerd om de drugssmokkel via Schiphol te voorkomen. Zo werd het Schipholteam verder uitgebreid (30 fte), was het vanaf 2003 op grond van wettelijke maatregelen mogelijk om drugskoeriers in detentie te houden en vanaf 2005 werd het mogelijk om 100%-controles uit te voeren op vluchten met de meeste drugskoeriers. Het betrof zes plaatsen van vertrek: Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint-Maarten, Suriname en Venezuela. Sinds 1 januari 2006, toen de stroom drugskoeriers sterk was verminderd, vervolgde het OM op Schiphol ook weer alle aangehouden koeriers en was er geen sprake meer van heen-zending zonder dagvaarding.¹⁶⁰

In het overzicht hieronder staan alle uitgevoerde maatregelen in het kader van het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' in de periode 2002 t/m 2007, opgesteld door Van Laar & Van Ooyen-Houben (2009).

Tabel 4.1 Maatregelen in het kader van het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009)

Aard maatregel	Vanaf:
Preflight controles vluchten naar Nederlandse Antillen en Aruba	2002
Stofgerichte benadering en zwarte lijst	2002
Tijdelijke Wet Noodcapaciteit drugskoeriers/noodvoorzieningen voor drugskoeriers	2002
Uitbreiding celcapaciteit (bouw politiecellen op Schiphol Oost en tijdelijk gebruik van noodvoorzieningen)	2002
Uitbreiding Schipholteam, Douane, OM, ZM en detentiefaciliteit op Schiphol	2002
Wetswijzigingen (bodyscan, noodcapaciteit, bevoegdheden enkelvoudige kamers)	2002
Versterking samenwerking internationaal	2002
100% controles inkomende vluchten vanuit Nederlandse Antillen, Suriname en andere directe risicovluchten	2003 (incidenteel reeds vanaf 2002)
Intensivering controles haven Rotterdam Intensivering opsporingsonderzoeken (o.a. de opzet van de eerste Criminaliteitsbeeldanalyse)	2003
Speciale wettelijke maatregelen voor detentie	2003
Versterking samenwerking Nederlandse Antillen en Aruba* (anti-drugseenheid en ondersteuning lokale teams)	2002
Bodyscans en controles in vertreklanden	2003-2004
Bodyscan op Schiphol	2004
Tijdelijke inname paspoort drugskoeriers Antillen	2006
Millimeter wave scan op Schiphol	2007

*Vluchten waarvan wordt aangenomen dat ze grote hoeveelheden drugs via Schiphol aanvoeren. Het gaat om vluchten uit de Aruba, Bonaire, Curaçao, Sint-Maarten, Suriname en Venezuela.

¹⁵⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2006/07, 28192, nr. 41, p. 1.

¹⁶⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2006/07, 28192, nr. 41.

Binnen de aanpak Schiphol bestonden een aantal knelpunten. Er kwam kritiek uit Suriname en de Nederlandse Antillen op de 100%-controles en als gevolg van deze kritiek verbeterde de informatieverstrekking, douaniers werden aanvullend getraind en de wachttijden werden verkort.¹⁶¹ De Nationale ombudsman had in 2006 ook kritiek op de 100%-controles. De belangrijkste knelpunten uit dit onderzoek betroffen lijfvisitatie met ontkleding (bij een vermoeden van drugs onder de kleding) waarin formeel nog geen verdachte was, de bejegening van aangehouden personen die uiteindelijk onschuldig bleken te zijn en de behandeling van klachten over de 100%-controles (De Nationale ombudsman, 2006). In reactie op de kritiek werden onder andere aparte ophoudruimtes en een aparte ruimte voor de röntgenscan ingericht. Ten slotte leidde de tijdelijke noodvoorzieningen voor drugskoeriers tot uiteenlopende negatieve ervaringen en personele problemen waardoor de noodvoorzieningen tussentijds werden aangepast (Maalsté et al., 2002). Na het vervallen van de tijdelijke Wet Noodcapaciteit werden in maart 2005 de noodvoorzieningen opgeheven en drugskoeriers werden weer binnen de reguliere detentiecapaciteit geplaatst (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009: 241).

Het plan van aanpak drugssmokkel Schiphol voorzag in extra kosten van € 50 miljoen per jaar. De kosten van het plan wisselden over de jaren. Met de oprichting van de noodvoorzieningen was een investering van 85 miljoen euro gemoeid¹⁶². Zo was er in 2003 sprake van een kostenpost van ruim 80 miljoen euro. Na de afschaffing van deze voorzieningen in 2005 namen de kosten af tot ruim 21 miljoen euro in 2006¹⁶³¹⁶⁴ (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009: 241).

In 2006 stelde de minister van Justitie dat de situatie op Schiphol onder controle en beheersbaar was. De extra inspanningen uit het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' behoren sindsdien tot de reguliere processen (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009).

Passagiersstromen

Om de illegale drugstransporten via de passagiers die op Schiphol landen aan te pakken, richtten de Douane en de KMar in 1993 het Schipholteam op. Dit team was een samenwerkingsverband tussen de Douane (controle) en de KMar (opsporing). De opsporingsactiviteiten vonden plaats onder het gezag van het OM te Haarlem. Volgens een respondent surveilleerden douane- en KMar-medewerkers gezamenlijk en maakten ze gebruik van elkaars controle- en opsporingsbevoegdheden. Volgens deze respondent besloten zij vooral op in de praktijk gevormde intuïtie wie gecontroleerd moest worden. Dit in tegenstelling tot meer (systematisch) gerichte controles, zoals de later ingevoerde 100%-controles. Binnen dit Schipholteam kregen medewerkers van de KMar ook een opleiding van de Douane zodat ze onbezoldigd douaneambtenaar waren. Hierdoor hadden zij ook controlebevoegdheid.

¹⁶¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 28192, nr. 41.

¹⁶² Kamerstukken I, Vergaderjaar 2002/03, 28627, nr. 134.

¹⁶³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2003/04, 28192, nr. 26.

¹⁶⁴ Deze bedragen zijn overgenomen uit de evaluatie van van Laar en van Ooyen (2009) en zijn gebaseerd op een inschatting door de minister van Justitie van de verwachte kosten van het Plan van Aanpak Schiphol.

Het Schipholteam werd in 2012 opgeheven. Op basis van een kamerbrief, met daarin de reactie van de minister van Veiligheid en Justitie op Kamervragen over een eventuele opheffing, komt naar voren dat het overgrote deel van de verrichtte aanhoudingen door de Douane plaatsvond in het 100%-controleproces. De werkwijze van het Schipholteam werd naast de 100%-controles niet meer als efficiënt gezien. Door de Douane en de KMar zich op hun primaire taken te laten richten werd de capaciteit efficiënter ingezet¹⁶⁵. Na de opheffing van het Schipholteam ontstond er vanuit de KMar het Recherche Team Drugsbestrijding (RTD) en het Drugsteam Schiphol (DTS), bestaande uit KMar-medewerkers (zonder douane-bevoegdheden). Binnen het RTD richtte de werkzaamheden zich op de aanhoudingen die voortkwamen uit de 100%-controles vanuit de Douane. Het DTS richtte zich ook op andere passagiersstromen (waaronder afhalers, zie verderop) op basis van eigen observaties. In 2016 zijn deze twee teams samengevoegd tot de Eerstelijns Drugsbestrijding (ELDB), die nog steeds actief is. De reden voor deze samenvoeging is niet bekend bij de geïnterviewden. De ELDB (vallend onder de Brigade Politie & Beveiliging) is een team dat zich richt op de passagiers die aangehouden worden vanwege drugsbezit. Bij een verdenking levert de Douane (en incidenteel de politiedienst van de KMar) een verdachte aan bij de ELDB. Een opsporingsonderzoek kan ook starten door informatie van partners in binnen- en buitenland. Dit komt echter minder vaak voor. De opsporingsonderzoeken vinden plaats op basis van een aanhouding en de focus ligt voornamelijk op drugsmokkelaars (zoals body-pakkers, bolletjesslikkers en koeriers), en soms op afhalers (personen die de drugs overnemen van de koerier) of het directe netwerk rondom de arrestant. Zelden richt een eerstelijns onderzoek zich op de organisatoren van de drugsmokkel (Van Wijk et al., 2020).

Vrachtstromen

Voor de bestrijding van de invoer van cocaïne via het vrachtvervoer in de luchthaven werd in 1997 een Hit and Run Container Team (HARC; tegenwoordig CargoHarc-team) opgericht door verschillende uitvoeringsorganisaties. Naar aanleiding van de groeiende problematiek gaven de uitvoeringsorganisaties prioriteit aan een gezamenlijke aanpak. Het CargoHarc-team, dat nog steeds actief is, is een samenwerkingsverband tussen de Douane, de FIOD en de KMar onder het gezag van het OM te Haarlem. De doelstelling van het team is de bestrijding van georganiseerde misdaad en criminele samenwerkingsverbanden voor zover die betrekking hebben op vrachtstromen. Dit doet het team op basis van projectmatige en incidentgerichte onderzoeken (op basis van een drugsvondst). Een projectmatig onderzoek bestaat altijd uit een plan van aanpak met bijbehorende doelstellingen en de looptijd is tamelijk uiteenlopend. De opsporingsonderzoeken richten zich altijd ook op verdachte Schipholmedewerkers (Van Wijk et al., 2020). Startpunten voor onderzoek zijn informatie vanuit intelligence, Team Criminele Inlichtingen (TCI) informatie, restinformatie uit eerdere onderzoeken of anonieme tips. Een projectmatig onderzoek kan veel tijd in beslag nemen waarbij continu een balans gezocht dient te worden tussen de projectmatige en incidentgerichte onderzoeken (Van Wijk et al., 2020). Het CargoHarc-team valt onder de brigade Recherche en een landelijke stuurgroep stuurt CargoHarc-team aan. Deze stuurgroep bestaat uit de leidinggevende Brigade Recherche (KMar), OM Haarlem, OM Arnhem¹⁶⁶

¹⁶⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012/13, 28192, nr. 47.

¹⁶⁶ Het OM Arnhem neemt deel aan deze stuurgroep voor de militaire delicten en speelt dus geen rol bij drugscriminaliteit.

en het landelijke parket. Deze landelijke stuurploeg bepaalt welk onderzoek wordt uitgevoerd. De directe aansturing van een opsporingsonderzoek vindt plaats vanuit de teamleiding en de betrokken zaakofficier van justitie.

Team Zware Criminaliteit

In 2000 richtte de KMar het Team Zware Criminaliteit (Team ZwaCri) op vanuit de noodzaak naar langlopende en diepgaande opsporingsonderzoeken. Dit team is nog steeds operationeel. Het team heeft het werkgebied Schiphol en valt onder de (landelijke) Brigade Recherche. Sinds de oprichting van het Team ZwaCri is er een duidelijk onderscheid aangebracht tussen de kleine (meer incidentgerichte) onderzoeken en grotere (projectmatige) onderzoeken naar de achterliggende samenwerkingsverbanden. De doelstelling van Team ZwaCri is om vanuit intelligence-gedreven opsporing de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden (csv's) aan te pakken door middel van langlopende projectmatige onderzoeken. Deze doelstelling is vanaf de oprichting ongewijzigd gebleven. De onderzoeken hebben bijna altijd te maken met drugssmokkel en richten zich op de criminele organisaties met daarin corrupte Schipholmedewerkers en in sommige gevallen ook corrupte overheidsmedewerkers. Volgens een respondent is in de loop der tijd prioriteit gegeven aan csv's waar Schipholmedewerkers bij betrokken zijn. De organisatoren zelf vallen vaak buiten de scope van het opsporingsonderzoek. Dit komt volgens de respondent onder andere doordat het OM had besloten om csv's met betrokken Schipholmedewerkers te prioriteren. Binnen de projectmatige onderzoeken zijn de doelstellingen immers niet gericht op de criminele bovenlaag van een csv. Het team ZwaCri stelt bij de start van elk onderzoek een projectplan op onder leiding van een zaakofficier. In het projectplan staat de strategie en de doelstellingen. Aan elk project is een Finec-rechercheur gekoppeld en meestal is minimaal één van de doelstellingen binnen het project gericht op het afpakken van vermogen. Sinds 2015 is er volgens een respondent een duidelijke kentering te zien voor wat betreft de focus op financiële onderdelen in de opsporingsonderzoeken. Voor 2015 werden er niet standaard financiële doelstellingen gesteld in een project en afgepakt vermogen zag men als 'bijvangst'. Vanaf 2015 stelt het team bij aanvang van een onderzoek structureel financiële doelstellingen op met minimaal één Finec-rechercheur in het team. Het OM speelde volgens deze respondent een grote rol bij het structureel opstellen van financiële doelstellingen bij projectmatige onderzoeken. Het Team ZwaCri draait maximaal twee, maar meestal één, projectmatig onderzoek tegelijkertijd. Het team dat aan een onderzoek werkt bestaat uit ongeveer 12 tot 15 fte, maar kan oplopen tot 20 fte (met een combinatie van tactische, financiële en informatierechercheurs).

Een landelijke stuurploeg stuurt Team ZwaCri aan, bestaande uit onder andere de leidinggevende Brigade Recherche (KMar), het OM Haarlem en het landelijk parket. Net als bij het CargoHarc-team bepaalt deze landelijke stuurploeg alleen welk team welk onderzoek uitvoert. Als een zaak eenmaal is toegewezen dan vindt de directe sturing plaats door de teamleiding samen met de zaakofficier van Justitie.

Van Wijk en collega's (2020: 211) constateren dat de opsporingsonderzoeken van de KMar en het CargoHarc-team een bijdrage leveren aan de veiligheid en integriteit van Schiphol. Er zitten echter grenzen aan de opsporing. Belangrijkste tekortkoming is dat er weinig wordt geïnvesteerd in strafrechtelijk

onderzoek naar criminele sleutelfiguren die vooral van buiten Schiphol opereren. Onderzoeken blijven vaak beperkt tot de uitvoerders en regelaars. Het CargoHarc-team probeert bijvoorbeeld in zogenoemde projectmatige onderzoeken wel dieper te graven, maar hiervan lopen er maar maximaal twee gelijktijdig (en meestal slechts één). Dit komt door de continue balans die gezocht moet worden tussen incidentgerichte opsporing naar aanleiding van drugsvondsten en de projectmatige onderzoeken (Van Wijk et al., 2020: 105).

Breed offensief en Schiphol

Het ministerie van Justitie en Veiligheid stelde in 2017 uit het landelijke ondermijningsfonds incidentele versterkingsgelden beschikbaar ter verbetering van de aanpak van ondermijning op Schiphol. Op basis van deze incidentele versterkingsgelden ontstond onder andere het project Orville, gericht op de versterking van de ondermijningsaanpak op Schiphol. Dit project heeft verschillende doelstellingen waaronder het verbeteren van de analyses en aanpak van drugscriminaliteit en het vergroten van awareness in publieke en private bedrijven voor signalen die wijzen op ondermijning (Van Wijk et al., 2020).

In 2020 volgde een onderzoek naar de ondermijnende criminaliteit op Schiphol. Naar aanleiding van bevindingen uit dit onderzoek (Van Wijk et al., 2020) is de noodzaak voor een meerjarige aanpak naar voren gekomen. Hiervoor deed het RIEC een aanvraag en stelde de minister van Justitie en Veiligheid in 2020 € 700.000 beschikbaar aan de regio Noord-Holland voor de voortzetting en uitbreiding van de aanpak op Schiphol. Deze extra middelen waren bestemd voor de samenwerkende partners op Schiphol om de al uit eerdere versterkingsgelden gefinancierde aanpak (project Orville) te continueren en verder uit te bouwen: *‘Zo wordt het fundament verder verstevigd onder de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning op Schiphol. Onderdelen van deze aanpak zijn het verkrijgen van beter zicht op de criminele gedragspatronen en handelwijzen op de luchthaven, het terugdringen van misbruik van logistieke processen, aanpak van gelegenheidsstructuren op bepaalde locaties en het vergroten van bewustwording bij de partners.’*¹⁶⁷

De aanpak Rotterdamse Haven

De Rotterdamse haven is één van de grootste logistieke toegangspoorten voor goederen naar Europa. Jaarlijks passeren ongeveer 7,5 miljoen containers de haven en er zijn veel verschillende publieke en private actoren actief. De faciliteiten en actoren zijn gevoelig voor misbruik door criminelen. De drugsbestrijding in de Rotterdamse haven richt zich met name op de invoer van verdovende middelen. Daarnaast is vooral de afgelopen jaren veel aandacht voor de publiek-private samenwerking. Hieronder beschrijven we de bestrijding van de invoer van cocaïne en we gaan in op de publiek-private samenwerking.

Invoer van cocaïne

In de haven van Rotterdam werd rond 1995 – naar aanleiding van de problematiek rondom cocaïne en de noodzaak hier iets aan te doen – een HARC-team (Hit And Run Cargo) opgericht dat controleerde op basis

¹⁶⁷ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2020/21, 29911, nr. 296.

van risicoanalyses. Het HARC-team is een (inmiddels 25-jarig) samenwerkingsverband van de Douane, FIOD, zeehavenpolitie en het OM in Rotterdam. Ten tijde van het onderzoek is dit team nog steeds actief. Volgens een respondent maken de verschillende samenwerkingsorganisaties medewerkers vrij voor het team. In totaal bestaat het team volgens deze respondent uit 30 medewerkers (vanuit de zeehavenpolitie zijn er bijvoorbeeld 10 man beschikbaar). Het HARC-team wordt volgens een respondent ingeschakeld indien na controle van het douaneteam blijkt dat de lading verdacht is. Maar ook informatie uit het buitenland (bijvoorbeeld een verdachte container die uit de haven is vertrokken) kan aanleiding zijn voor het opzetten van een onderzoek.

De doelstelling van het HARC-team, die volgens een respondent in de loop der jaren niet is veranderd, is de in-, uit- en doorvoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven aan te pakken. Daarnaast doet het team onderzoek naar personen die direct betrokken zijn bij de in-, uit- en doorvoer. Het gaat om onderzoeken naar de eerste lijn (voornamelijk uithalers, chauffeurs/ transportsector en ontvangers) en de aanpak is gericht op het uitdelen van korte klappen. Bij elk onderzoek bepaalt het HARC-team op welke manier financieel vermogen afgepakt kan worden. Volgens een respondent is dit in de praktijk lastig doordat de criminele onderlaag snel hun geld uitgeven en er dus niet veel te halen valt. Er worden geen grootschalige onderzoeken naar csv's opgezet en van de vangsten is het volgens een respondent vanwege een beperkte capaciteit bij het overgrote groot deel van de teams überhaupt niet mogelijk projectmatig onderzoek te doen naar de direct betrokkenen. Bij restinformatie of de inschatting dat er geen capaciteit is, wordt de zaak (in de vorm van een proces verbaal of bestuurlijke rapportage) doorgezet naar het Districtelijk Informatie Knooppunt (DIK), zeehavenpolitie (ZHP), het Informatiecentrum Haven (ICH) of de Dienst Landelijke Informatie organisatie (DLIO). Deze diensten zetten dit vervolgens verder uit.

Volgens een respondent, en zoals ook naar voren komt uit eerder onderzoek (Staring et al., 2019), is er een gebrek aan mensen en middelen voor de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en wordt inzet op internationale samenwerking en follow-the-money strategieën onderbenut. Meerdere respondenten benoemden de strategie van upstream disruption als voorbeeld waarop meer geïnvesteerd zou kunnen worden: 'elke kilo die in Zuid-Amerika onderschept wordt, leidt tot minder werk in Nederland of andere Europese landen'.

Ten slotte benoemden meerdere respondenten dat uithalers zeer beperkt ontmoedigd worden door de relatief lichte sanctie (een geldboete). Onderdeel van de recent aangekondigde ondermijningswetgeving is de strafbaarstelling voor het binnendringen van containerterminals op havens en luchthavens. De verwachting is dat deze nieuwe wet het uithalen ontmoedigt. In 2020 is voor dit wetgevingstraject de parlementaire behandeling gestart.¹⁶⁸

¹⁶⁸ *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 292.*

Publiek-private samenwerking

Bij de bestrijding van drugscriminaliteit is de samenwerking tussen publieke en private partijen essentieel, bijvoorbeeld doordat medewerkers signalen van criminaliteit oppikken en doorgeven (Van der Steen et al., 2016: 31). Vanuit een groeiend besef dat deze samenwerking noodzakelijk is, zijn er verschillende publiek-private samenwerkingsvormen opgezet met het oog op de bestrijding van drugscriminaliteit. We beschrijven het programma 'Integere Haven' en benoemen kort het Information Sharing Center (ISC), maar in de praktijk zijn er meerdere publiek-private samenwerkingsvormen.

In 2012 zag de programmatische aanpak Integere Haven het licht, die vanuit de Driehoek – Plus (Politie, OM, gemeente en Douane) is ontstaan. Dit programma werd gezien als een belangrijke vorm van publiek-private samenwerking. Het doel van het programma was het tegengaan van (ondermijnende) criminaliteit en onveiligheid in de haven én het bevorderen van integriteit. Het programma kende een aantal samenhangende onderdelen die elkaar onderling beïnvloedden:¹⁶⁹

- 1 Beïnvloeden integer gedrag (betrouwbaar personeel)
- 2 Veiligheid haventerrein (fysiek en digitaal)
- 3 Leren van incidenten en effectieve kennisuitwisseling

Het eerste onderdeel had als doel het vergroten van de weerbaarheid van personeel tegen ondermijning en criminaliteit. Zo richtte de aanpak zich bijvoorbeeld op de screening van werknemers bij instroom, doorstroom en uitstroom. Dit door een toolkit van activiteiten en middelen te ontwikkelen voor de partners. Het tweede onderdeel, 'veiligheid haventerrein', ging in op elementen van toegang tot terreinen en data. Voorbeeld hiervan is de inzet op 100%-persoonsverificatie aan de poort. Het laatste onderdeel, 'leren van incidenten en effectieve kennisuitwisseling', had als doel het leren van casuïstiek en het verbeteren van de informatiepositie over zowel grote incidenten als alledaagse problemen in de haven. Voorbeeld hiervan is het bieden van leersessies, zoals awareness-trainingen uitgevoerd door het HARC-team (Staring et al., 2019: 191).

Sinds de doorstart van het project in 2017-2018 gebeurde dit met een fenomeengerichte aanpak, in tegenstelling tot een meer incidentgerichte aanpak. Het Havenoverleg fungeerde als stuurgroep, maar in de werkgroepen was een groot netwerk van publieke en private partijen vertegenwoordigd. In 2019 waren dit van de publieke kant: de gemeente Rotterdam, het OM, de politie Rotterdam, de Douane en de FIOD. Vanuit de private kant waren dit het Havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs, de roeiers (KRVE), Exxon Mobile, Delta Reefer Care, Hutchinson Ports ECT Rotterdam, C. Steinweg Group, Secure Logistics en APM Terminals (Staring et al., 2019: 191).

Uit onderzoek van Staring en collega's (2019) kwam een beeld naar voren dat het programma Integere Haven inzette op de juiste thema's. Tegelijkertijd bleek ook dat de focus vooral op de kwetsbaarheid van havenmedewerkers lag, terwijl het initiële plan breder was. Daarnaast boekte het project winst in de samenwerking, maar was dit tevens het gevolg van andere samenwerkingsverbanden in de haven en werd

¹⁶⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2018/19, 29911, nr. 249.

dit soms ten onrechte volledig toegeschreven aan het project. Ten slotte was het programma te lang te vrijblijvend waardoor het programma te weinig resultaat boekte (Staring et al., 2019: 191-192).

In algemene zin (breder dan bovengenoemd programma) kende de samenwerking tussen publieke partijen onderling, tussen private partijen onderling en tussen publiek-privaat in de Rotterdamse haven een positieve evolutie. Dit betekende niet dat alles al goed verliep. Maar er was een duidelijke cultuuromslag gaande van het gedogen van niet-integer gedrag naar het afkeuren van dit gedrag, en private actoren pakten in toenemende mate de handschoenen op. Goed voorbeeld hiervan is het ISC. Dit was een succesvol te noemen initiatief vanuit private bedrijven om periodiek met publieke organisaties de problematiek rondom (drugs)criminaliteit te bespreken. Met betrekking tot de publiek-private samenwerking werd in eerder onderzoek geadviseerd om in te zetten op verdere samenwerking waarbij de overheid de private organisaties als gelijkwaardige partners beschouwt (Staring et al., 2019).

Brede offensief en de Rotterdamse haven

Landelijk formuleerde het kabinet in 2017 een breed offensief tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit (zie hoofdstuk 2). Van de incidentele gelden heeft de regio Rotterdam in 2019 11 miljoen euro ontvangen, waarvan 2,5 miljoen euro voor de haven. Na oplevering van het onderzoeksrapport 'de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen' (Staring et al., 2019) liet de Driehoek-Plus een uitvoeringsagenda opstellen. In deze uitvoeringsagenda vertaalde de Driehoek-Plus de bevindingen uit het onderzoek naar 'concrete innovatieve en noodzakelijke intensivering van lopende trajecten' en namen ze de actuele ontwikkelingen mee.

De aanpak kent de volgende drie strategieën:

- 1 Internationaal offensief (waarbij met name ingezet wordt op upstream disruption)
- 2 Barrières in de haven
- 3 Aanpakken en afpakken

In de uitvoeringsagenda werden veel verschillende concrete maatregelen genoemd, bijvoorbeeld een uitbreiding (30 fte) van het HARC-team. Volgens een respondent is als gevolg van de coronacrisis de uitvoeringsagenda tot dusver niet verwezenlijkt. Vanuit de 'Rotterdamse filosofie: de mouwen opstropen, starten en kijken waar we komen' is op initiatief van de uitvoeringsorganisaties (ZHP en FIOD) het Combiteam Havens (CTH) opgericht. Het CTH bestaat uit ongeveer 20 medewerkers, vanuit de FIOD, ZHP, Dienst Regionale Recherche (DRR) Rotterdam en de rijksrecherche, en richt zich met name op onderzoeken naar corruptie.

Cluster cocaïne in programmatische aanpak Drugs Landelijke Eenheid

De Landelijk Eenheid richtte zich met een programmatisch aanpak op onder andere drugsbestrijding. De drugsbestrijding kreeg vorm door de aanpak van thematische drugssoorten in clusters, waaronder cocaïne, met daarbij fenomenen als excessief geweld, outlaw motorcycle gangs en criminele geldstromen en witwassen. Voor de reorganisatie van de politie en tot medio 2015 bestonden er tactische programma's per thema (zoals cocaïne, heroïne, synthetische drugs) bij de Landelijke Recherche.

Volgens een geïnterviewde kregen drugs van de Nationale Politie vanwege de bijkomende ondermijningsproblematiek omstreeks 2015 steeds meer aandacht. Binnen de Landelijke Eenheid werd een Portefeuillehouder Drugs en een Portefeuillehouder Ondermijning aangesteld om daarmee het belang van het onderwerp te prioriteren en meer samenhang bij een nationale aanpak van de problemen te bewerkstelligen. Het programma drugs had een sterke overlap met het programma transportcriminaliteit en het programma witwassen, en er werd volgens een respondent nauw samengewerkt. Het Programma Drugs van de Landelijke Eenheid was vastgesteld samen met het OM en het Landelijk Parket. De leiding van het Strategisch Kader Overleg en diensthoofden van de Landelijke Eenheid en het Landelijk Parket stuurden het programma aan. Elke twee jaar werden de programmadoelstellingen daar waar nodig aangepast en opnieuw vastgesteld.

De aanpak van het cluster cocaïne richtte zich op het identificeren en het (financieel) aanpakken van criminele actoren die een sleutelrol en/of faciliterende rol hadden in criminele netwerken en hun parallelle economie. De focus lag hierbij op de onderliggende criminele processen en vooral de aanpak van 'High Priority Targets'. Dit gebeurde onder andere door financiële interventies en door intensieve internationale samenwerking. Het waren doorgaans geen 'korte klap zaken'. Opsporingsonderzoeken hadden regelmatig een lange doorlooptijd, waren complex, vaak ook internationaal georiënteerd en vergden veel tijd en capaciteit. De strategie werd in de afgelopen vijf jaar niet wezenlijk aangepast. Een respondent merkte op dat financieel rechercheren de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Financieel rechercheren is nu de standaard en wordt niet pas na afloop van een onderzoek gestart.

In de praktijk blijft volgens een respondent, binnen het hele programma drugs, de feitelijke toepassing van de term 'brede bestrijding' aandacht vragen. Hoewel er een aantal goede voorbeelden zijn, is volgens deze respondent het aantal brede bestrijdingsprojecten dat uitgevoerd wordt, beperkt.

Op het thema cocaïne werd er in 2016 een kerngroep opgericht waarin nationale opsporingspartners, het OM, en Belgische en Duitse opsporingspartners vertegenwoordigd zijn. Hierdoor is de informatie-uitwisseling en samenwerking volgens een geïnterviewde verbeterd.

4.4 De resultaten en effecten

De resultaten en effecten van de aanpak van cocaïnesmokkel zijn in de onderzochte periode niet systematisch geëvalueerd. Om enig inzicht te krijgen in de effectiviteit zijn we derhalve afhankelijk van hetgeen er uit cijfermateriaal, beleidsonderzoek en interviews naar voren komt. We gebruiken hierbij de beschikbare gegevens over de eerder beschreven aanpakken op de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven. Daarnaast gebruiken we de landelijke cijfers uit jaarrapportages van politie, OM en het RIEC voor zover een uitsplitsing op cocaïne mogelijk is. Het is belangrijk te vermelden dat we niet alle resultaten en effecten van de inspanningen in beeld brengen.

Cijfermatige resultaten

We beschrijven de resultaten achtereenvolgens naar beschikbare cijfers over het aantal opsporingsonderzoeken, opgelegde straffen, inbeslagnames en aanhoudingen.

Aantal opsporingsonderzoeken

Op basis van de jaarrapportages van het OM en de politie valt op dat er in de periode 2015 tot en met 2019 een toename in het aantal onderzoeken naar cocaïne en heroïne zichtbaar is.¹⁷⁰ Het aantal regionale en landelijke onderzoeken met als aandachtsgebied cocaïne en heroïne verdubbelde over vijf jaar: in 2019 waren er 250 regionale onderzoeken naar cocaïne en heroïne, in 2015 waren dat er 125.

Tabel 4.2. Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar cocaïne en heroïne (Landelijk parket en arrondissementsparketten)¹⁷¹

Jaartal	Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar cocaïne en heroïne	Proportie onderzoeken cocaïne en heroïne
2009*	48	46%
2010*	51	46%
2011*	47	40%
2012*	53	37%
2013	112	39%
2014	82	40%
2015	125	37%
2016	184	39%
2017	217	42%
2018	252	44%
2019	250	41%
*Van deze jaren beschikken we alleen over het aantal regionale projectmatige onderzoeken		

Hieronder volgt een overzicht van het aantal opsporingsonderzoeken uitgevoerd door de KMar op Schiphol, met een uitsplitsing van de projectmatige onderzoeken. Verschillende teams van de Brigade Recherche, waaronder het Team ZwaCri Schiphol en het Cargo-HARC voerden deze onderzoeken uit.¹⁷²

Tabel 4.3 Aantal opsporingsonderzoeken 2016-2020 (KMar)

	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal opsporingsonderzoeken	8	29	74	51	39
Waarvan projectmatig	5	12	12	4	5

De cijfers over opgerolde criminele samenwerkingsverbanden worden niet apart geregistreerd. De KMar heeft aangegeven dat er zelden een volledige csv werd opgerold, wel werden er criminelen onttrokken aan

¹⁷⁰ We vermelden ook heroïne omdat in de jaarrapportages van het OM en de politie deze twee typen drugs gecategoriseerd worden weergegeven.

¹⁷¹ Cijfers ontleend aan OM & politie, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019 en Van Laar et al., 2020).

¹⁷² Ook door de overige opsporingsteams van de brigade recherche van de KMar worden verdovende middelen aangetroffen tijdens de werkzaamheden binnen de verschillende taakvelden. Deze cijfers blijven achterwege vanwege de focus op de luchthaven Schiphol.

een csv. Zoals eerder aangegeven speelt hierbij mee dat de doelstellingen van projectmatig onderzoek vooral gericht zijn op de criminele onderlaag.

Vrijheidsstraffen en taakstraffen

We beschikken alleen over de uitgesplitste cijfers voor de opgelegde vrijheidsstraffen en taakstraffen die in 2014 waren voortgevloeid uit landelijke en regionale onderzoeken. In 2014 betrof het in totaal 113 opgelegde vrijheidsstraffen en 8 taakstraffen met aandachtsgebied cocaïne en heroïne. Vanaf 2015 werd er geen uitsplitsing meer gemaakt in type drug.

Inbeslagnames

Het is lastig om de totale hoeveelheid inbeslaggenomen cocaïne op landelijk niveau weer te geven. Dit komt onder andere doordat het tot dusver niet mogelijk blijkt te zijn om de registraties van de Politie-eenheden, Douane en KMar op landelijk niveau eenduidig bijeen te brengen (Van Laar et al., 2020). Vanwege deze beperkingen zijn vergelijkingen op landelijk niveau niet mogelijk. Zo werden in de Nationale Drug Monitor in 2015 alleen de inbeslagnames van het HARC-team uit de Rotterdamse haven meegenomen omdat zes (van de tien) eenheden geen gegevens hadden aangeleverd. Op basis van de aangeleverde registraties rapporteerde de Nationale Drug Monitor in 2018 over 40.134 kilo en in 2019 over 43.836 kilo in beslag genomen cocaïne.

In onderstaand overzicht geven we de inbeslagnames door de ELDB (KMar) op Schiphol op het gebied van verdovende middelen weer over de periode 2017 tot en met 2020. Het gaat hierbij om de inbeslagnames bij passagiers die aangehouden werden vanwege de invoer of doorvoer van cocaïne. Er is vanaf 2017 tot en met 2019 een stijgende trend waar te nemen. In 2020 zien we een forse daling. Volgens een respondent valt dit te verklaren door de reisbeperkingen vanwege covid-19.

Tabel 4.4 Inbeslagnames cocaïne (in kg) 2017-2020 (KMar)

Jaar	Inbeslaggenomen cocaine (kg)
2017	507.63
2018	708.52
2019	749.33
2020	431.59

In de volgende tabel geven we het aantal onderschepte zendingen van cocaïne in de vrachtstroom weer. De cijfers baseren we op de aangeleverde gegevens van de Douane en het Cargo-HARC-team (KMar) uit eerder onderzoek van Van Wijk en collega's (2020). Het valt op dat, ondanks een toename in het aantal onderscheppingen, de inbeslaggenomen hoeveelheid cocaïne aanzienlijk is gedaald - van 855 kilo in 2016 tot 348 kilo in 2018.

Tabel 4.5 Aantal en omvang onderschepte en in beslaggenomen zendingen van cocaïne in 2016 - 2018 (Douane en KMar)

Jaar	Aantal onderschepte zendingen	Omvang inbeslaggenomen zendingen (kg)
2016	453	855.22
2017	735	423.18
2018	619	348.50

Rotterdamse haven

Het HARC-team onderschept veel partijen drugs, vooral cocaïne. Na de eeuwwisseling was er een opvallende daling zichtbaar van de hoeveelheid onderschepte cocaïne. In 2001 betrof het 1500 kilo en in 2002 750 kilo. In 2003 en 2004 was er weer sprake van een toename. Het HARC-team onderschepte toen respectievelijk 2032 en 3480 kilo (KLPD, 2005:63; aangehaald in Staring et al., 2019). In onderstaande tabel geven we een overzicht van het aantal vangsten (voor zover bekend) en de hoeveelheid inbeslaggenomen cocaïne in de Rotterdamse haven in de periode 2012 tot en met 2020.¹⁷³ De aantallen in de tabel zijn gebaseerd op cijfers van de politie en het OM in openbare bronnen. Na een aanzienlijke stijging in 2016 is er in 2017 weer een daling zichtbaar. Vanaf 2018 is er vervolgens een enorme groei in het aantal vangsten en de omvang zichtbaar die zich gestaag doorzet tot en met 2020. Waar in 2015 nog sprake was van 72 vangsten met een totale omvang van 4.656 kilo cocaïne, was er in 2020 sprake van 151 vangsten met een totaal van 40.641 kilo cocaïne. Verder valt een tendens op van steeds grotere partijen (in 2020 waren er bijvoorbeeld 12 partijen onderschept met een gewicht van meer dan 1.000 kilo).

Tabel 4.6 Aantal vangsten en omvang inbeslagnames cocaïne door het HARC-team in de Rotterdamse haven 2012 – 2020 (OM)

Jaar	Aantal vangsten	Omvang in kg
2012	nb	3.600 kg
2013	nb	9.800 kg
2014	Nb	7.577 kg
2015	72	4.656 kg
2016	67	13.000 kg
2017	82	5.265 kg
2018	109	18.947 kg
2019	141	33.732 kg
2020	151	40.641 kg

Het HARC-team onderschepte ook in de kleinere havens cocaïne. Voor zover bij de onderzoekers bekend ging het op basis van registratiegegevens van de Douane in de haven van Vlissingen in 2015 om 1.935 kilo, in de haven van Harlingen om 800 kilo en in de haven van Amsterdam om twee kilo¹⁷⁴. In 2019 nam het

¹⁷³ In het overzicht hebben we bij de uitsplitsing van de omvang alleen cocaïne weergegeven. Er werden ook andere verdovende middelen aangetroffen (bron: website OM).

¹⁷⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2016/17, 24077, nr. 369.

HARC-team 3.008 kilo cocaïne in de haven van Vlissingen in beslag en in 2020 6.055 kilo cocaïne in Vlissingen en 967 kilo cocaïne in Moerdijk (OM, 2021).

Aanhoudingen

Rond de eeuwwisseling intensiveerden de controles op Schiphol en steeg het aantal aangehouden drugskoeriers aanzienlijk. In 2002 had het Schipholteam sinds de oprichting in 1993 gezorgd voor de aanhouding van 6500 koeriers. Het Schipholteam hield in 1999 618 verdachten van drugssmokkel aan en nam in totaal 2067 kilo drugs in beslag. De jaren daarop nam dit verder toe. Zo was er in 2000 sprake van 769 (en ruim 2500 kg drugs) en in 2001 ongeveer 1200 aanhoudingen van verdachten (3500 kg drugs). In 2002 steeg dit verder tot 2176 aangehouden drugskoeriers (Rigter, Van Laar & van Gageldonk, 2002: 7). Na invoering van de 100%-controles op de vluchten vanuit de Nederlandse Antillen in 2004 daalde het aantal aangehouden drugskoeriers per vlucht van 30 tot 50 naar 3 tot 6¹⁷⁵. De uitbreiding van de 100%-controles naar meerdere landen zorgde, na eerst een stijging, eveneens voor een daling¹⁷⁶.

In de laatste voortgangsrapportage van het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' in 2006 werd geconcludeerd dat er minder drugskoeriers werden opgepakt, hoewel er nog wel sprake was van een constante stroom van aangehouden drugskoeriers met relatief kleine hoeveelheden. Waar in 2004 als gevolg van de 100%-controles gemiddeld 290 drugskoeriers werden aangehouden, verminderde dit in 2005 tot gemiddeld 175 per maand en in 2006 (tot en met week 29) tot 80 aanhoudingen per maand.¹⁷⁷

Op basis van de beschikbare gegevens zien we dat het HARC-team in de Rotterdamse haven in 2016 40 aanhouding verrichtte, in 2017 ging het om 30 aanhoudingen en in 2020 was er sprake van een aanzienlijke stijging naar 281 aanhoudingen. Van deze 281 aanhoudingen werden 152 aanhoudingen verricht omdat personen zich niet konden legitimeren en zich op plaatsen bevonden waar ze niet mochten zijn.

Tabel 4.7 Aantal aanhoudingen HARC-team in de Rotterdamse haven, 2016 – 2020 (OM)¹⁷⁸

Jaar	Aantal aanhoudingen
2016	40
2017	30
2018	Nb
2019	Nb
2020	281 (waarvan 152 uithalers)

Effecten

De jaarrapportages van het OM en de politie en de Nationale Drug Monitor bieden cijfermatige gegevens over uiteenlopende indicatoren. Het overzicht van verdere ontwikkelingen met betrekking tot cocaïnesmokkel is vanaf 2004 te vinden in de nationale dreigingsbeelden.

¹⁷⁵ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2003/04, 28192, nr. 29.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2003/04, 28192, nr. 28; vergaderjaar 2004/05, 28192, nr. 38.

¹⁷⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006/07, 28192, nr. 41.

¹⁷⁸ Cijfers ontleend aan OM, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021. Cijfers over 2015 en vroeger zijn niet bekend.

Hoe effectief het beleid ten aanzien van de bestrijding van cocaïnesmokkel was, is in beperkte mate te achterhalen. In de evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid in 2009 is het Plan van Aanpak Drugssmokkel meegenomen. De onderzoekers concludeerden dat “op het probleem van de toestroom van drugskoeriers op Schiphol, dat opdoemde in 2001, pragmatisch is ingespeeld met een breed plan met een diversiteit aan maatregelen en activiteiten, zowel in Nederland als internationaal” (van Laar & van Ooyen-Houben, 2009:241).

Ook uit de interviews komt een beeld naar voren dat de aanpak gericht op de passagiersstromen op Schiphol redelijk effectief te noemen is. Het plan van aanpak Schiphol leidde namelijk tot een verhoogde pakkans en resulteerde in een sterke afname van het aantal aanhoudingen. Daarnaast was na invoering van de 100%-controles op Schiphol, volgens het UNODC (2007), zichtbaar dat smokkelaars mogelijk voor alternatieve routes gekozen.

Verder zijn er geen evaluaties voorhanden die zich specifiek richtten op de aanpak van cocaïnesmokkel. Beschikbare cijfers, zoals voorgaand besproken, zijn met name cijfers over de inbeslagnames, opsporingsonderzoeken en aanhoudingen. De inbeslagnames kunnen duiden op de omvang van de handel in cocaïne, al zitten er veel beperkingen aan deze indicator. Eén van de beperkingen is bijvoorbeeld dat er sprake is van een groot *dark number*. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op de beperkingen van de indicatoren.

In de literatuur (op basis van een literatuurverkenning door Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009: 242) wordt ook gekeken naar de prijs en zuiverheid van een drug, om uitspraken te doen over de hoeveelheden drugs op de markt. Zuiverheid wordt onder andere gebruikt als indicator voor de hoeveelheid pure cocaïne die het land binnenkomt. Toch is dit een aanvechtbare indicator, die daarbij ook leidt tot tegenstrijdige uitspraken. Immers, als we naar de prijs en zuiverheid van cocaïne kijken dan zien we dat de straatprijs eind jaren negentig tussen de 32 en 49 euro per gram lag. Na de eeuwwisseling varieerde dit vervolgens van 25 tot 50 euro per gram. Tussen 2006 en 2008 was de prijs doorgaans 45 tot 50 euro per gram. Sinds 2008 schommelde de gemiddelde straatprijs cocaïneprijs, ondanks de toegenomen zuiverheid, rond de 50 euro per gram (Van der Gouwe & Vrolijk, 2019). De zuiverheid was in 2019 hoger dan ooit (Van Laar et al., 2019). Tegelijkertijd liet de 'groothandelsprijs' (na import in Nederland) in 2017 een daling zien van 35.000 euro in 2015 naar 25.000 euro per kilo in 2017. Sinds 2018 steeg de kiloprijs weer en in 2019 lag de gemiddelde kiloprijs op 32.000 euro (Van Laar et al., 2020). Kortom, de consumentenprijs is al jaren stabiel, ondanks de toegenomen zuiverheid, en de groothandelsprijs is na een daling in 2017 weer gestegen waarbij het iets onder het niveau van 2015 ligt. Enerzijds lijkt het er dus op dat de beschikbaarheid van cocaïne ten opzichte van 2017 is afgenomen, anderzijds duidt de jarenlange stabiele straatprijs en toegenomen zuiverheid op een toegenomen beschikbaarheid. Dit maakt het lastig om op basis van prijs en zuiverheid te bepalen of er sprake is van een effectieve aanpak (gericht op het terugbrengen van drugs op de markt). Zoals eerder aangegeven gaan we hier in hoofdstuk 6 verder op in.

4.5 Reflectie op de bevindingen

Beleidsuitvoering

De bestrijding van cocaïnesmokkel kreeg vanaf de jaren negentig vooral vorm door de inspanningen van de verschillende uitvoeringsorganisaties zonder dat dit vast lag in beleidsdocumenten. In 2002 zien we dat de aanpak van cocaïnesmokkel voor het eerst daadwerkelijk op de landelijke politieke agenda komt. Dit kwam door een aanzienlijke toename van aangehouden drugskoeriers en als gevolg van deze toename dreigde de justitiële keten te verstoppelen. Noodgedwongen werden aangehouden drugskoeriers zonder dagvaarding, en onder bepaalde voorwaarden heengezonden. Dat leidde in 2002 tot het Plan van aanpak drugssmokkel van het kabinet. Politieke druk speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van dit plan. Het kabinet kondigde een breed palet aan maatregelen aan.

Pas in 2017 zien we opnieuw landelijke beleidsmatige aandacht voor de aanpak van cocaïnesmokkel. Binnen het ondermijningsfonds, zoals aangekondigd door het kabinet in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', werden verschillende ingediende versterkingsplannen gehonoreerd. Hieronder vielen voorstellen gericht op de versterking van de aanpak in de mainports (zeehavens, Schiphol en veilinglocaties) en intensivering van de internationale samenwerking. Ook kondigde het kabinet wetgeving aan om uithalers zwaarder te straffen.

De uitvoering van het beleid vond vanaf de jaren negentig met name plaats in de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven. Deze initiatieven kwamen volgens de geïnterviewden tot stand door het OM en in samenspraak met politie en andere partners (veelal zonder vastlegging in beleidsdocumenten). Ook ontstonden verschillende initiatieven met vooral een internationaal karakter waarbij de strategie van upstream disruption centraal stond. Gaandeweg, onder andere naar aanleiding van de rapportage van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, verloor de strategie van upstream disruption aan populariteit en kwam de aanpak op cocaïnesmokkel vooral tot stand in de mainports. Er ontstonden in de mainports verschillende integrale teams en volgens onze respondenten kwamen deze teams tot stand op initiatief van het OM en in samenspraak met politie en andere partners (veelal zonder vastlegging in beleidsdocumenten). Voorbeelden hiervan zijn de HARC-teams en het Schipholteam. Zowel in de Rotterdamse haven als op Schiphol werden er vooral korte klappen uitgedeeld. Na de eeuwwisseling vonden er wel meer projectmatige onderzoeken plaats naar criminele samenwerkingsverbanden. Echter, de onderzoeken bleven vaak beperkt tot de criminele onderlaag en er was sprake van een constante wisselwerking tussen het inspelen op de actualiteiten van drugsvondsten en de projectmatige onderzoeken. De aanpak richtte zich met name op de import, de doorvoer blijft redelijk onderbelicht. Vanaf 2002 werd er in het Plan van aanpak Drugssmokkel een breed palet aan maatregelen aangekondigd waarvan er veel zijn verwezenlijkt (waaronder de 100%-controles).

Verder zien we in de afgelopen 10 jaar dat er verschillende initiatieven in de mainports ontstonden om de publiek-private samenwerking in de bestrijding (en preventie) te versterken. Preventie en awareness zijn belangrijke onderdelen van deze initiatieven, waarbij integriteit van personeel en ambtenaren vaak centraal

staat. Dit is mede het gevolg van de verandering in werkwijze van criminelen: steeds meer hebben ze, als gevolg van verscherpte fysieke beveiliging, hulp van binnenuit nodig. Dit kan gaan om bijvoorbeeld het verlenen van toegang tot het delen van specifieke informatie en meer algemene kennis (Roks et al., 2020: 14). Initiatieven met de nadruk op de publiek-private samenwerking kregen de afgelopen jaren steeds verder vorm en er lijkt gaandeweg een cultuuromslag bij private organisaties te ontstaan.

Vanaf 2015 kreeg cocaïne (net als drugs in brede zin) op landelijk niveau bij de politie en het OM meer aandacht. Dit vanwege onder andere incidenten met excessief geweld waarbij de ondermijnende effecten op de samenleving zichtbaarder werden. In tegenstelling tot de aanpakken in de mainports werd, volgens geïnterviewden, door het cluster cocaïne hoofdzakelijk ingezet op de kopstukken en dus minder op de 'korte klap'. Over de hele linie is, ongeveer vanaf 2015, een trend zichtbaar dat opsporingsonderzoeken structureel een financiële invalshoek hebben. Waar volgens meerdere respondenten eerder het afpakken van financieel vermogen als bijvangst werd gezien is het nu structureel onderdeel van opsporingsonderzoeken met bijbehorende expertise.

Na aankondiging van het 'brede offensief' in 2017 door de minister van Justitie en Veiligheid zagen we in de mainports verschillende initiatieven ontstaan, gefinancierd vanuit de versterkingsgelden. Op de luchthaven Schiphol werd bijvoorbeeld het project Orville gestart en in de Rotterdamse haven werd een uitvoeringsagenda opgesteld. In de Rotterdamse haven is, als gevolg van de coronacrisis, tot op heden geen uitvoering gegeven aan deze agenda. Vanuit het brede offensief werden er voor de twee mainports recentelijk ook onderzoeken uitgevoerd om onder andere de intelligencepositie te versterken. Hoewel het nog te vroeg is om uitspraken te doen lijken de uitvoeringsorganisaties in zekere zin opvolging te geven aan de aanbevelingen.

Resultaten en effecten

Er zijn geen evaluaties voorhanden die zich specifiek richtten op de aanpak van cocaïnesmokkel. In de brede evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009) werd geconcludeerd dat met het Plan van aanpak Drugssmokkel pragmatisch was ingespeeld op de toestroom van drugskoeriers. Meerdere geïnterviewden vinden de aanpak van drugskoeriers op Schiphol redelijk effectief. Hoewel er nog steeds – maar in veel mindere mate – een constante stroom van drugskoeriers is, is de pakkans aanzienlijk vergroot.

Verder zijn er veel gegevens beschikbaar die moeilijk te duiden zijn. De omvang van de invoer en doorvoer van cocaïne is lastig te bepalen. Op basis van indirecte indicatoren zien we dat er vanaf 2017 een aanzienlijke toename is van het aantal inbeslagnames en de omvang daarvan. Deze inbeslagnames zijn niet terug te zien in de straatprijs en zuiverheid: de straatprijs is al jarenlang stabiel en de zuiverheid is zelfs toegenomen. De groothandelsprijs lijkt daarentegen wel, na een opvallende daling, weer te zijn toegenomen.

5 De aanpak van synthetische drugs

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de aanpak van synthetische drugs centraal. Na de inleiding gaan we in op de uitvoering van het beleid (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 biedt inzicht in de resultaten en effecten van de aanpak, zoals die naar voren komen uit evaluaties en gerapporteerde cijfers. In paragraaf 5.4, tot slot, wordt in meer algemene zin gereflecteerd op de bevindingen. We doen dit aan de hand van de bevindingen uit het documentonderzoek, de interviews en de expertsessie.

Synthetische drugs omvatten een breed scala aan stoffen met een psychoactieve werking, die deels wel en deels (nog) niet onder de Opiumwet vallen, zoals nieuwe psychoactieve stoffen (NPS). Hier beperken we ons tot amfetamine en MDMA, ofwel XTC en het meer recent opgekomen methamfetamine. De problematiek rondom deze drugs draait vooral om de grootschalige productie en export. De gebruikers laten we buiten beschouwing. Daarnaast is sprake van combinaties met andere vormen van criminaliteit. Met name smokkelaars van verdovende middelen beperken zich regelmatig niet tot slechts één type drugs, en ook criminele samenwerkingsverbanden die zich naast met de productie van synthetische drugs tevens met wietteelt bezighouden, komen voor (Spapens, 2017). Hoewel het in de praktijk dus niet altijd mogelijk is om de synthetische drugsmarkt scherp te onderscheiden van andere markten van verdovende middelen, beperken we ons in dit hoofdstuk voornamelijk tot de eerstgenoemde problematiek.

5.2 De uitvoering van het beleid

In deze paragraaf wordt beschreven hoe het beleid ten aanzien van de aanpak van synthetische drugs werd uitgevoerd in het tijdvak van 1995-2020. Daarbij gaan we in op initiatieven ten aanzien van de aanpak die zowel op landelijk als op regionaal niveau zijn genomen.

Hoewel de omvang van de productie van synthetische drugs in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw reeds als grootschalig werd ingeschat voor wat betreft amfetamine, en de fabricage van XTC snel terrein won, duurde het nog een aantal jaren voordat Nederland specifiek beleid ging ontwikkelen op het vlak van de bestrijding van synthetische drugs. Er werden vanzelfsprekend ook daarvoor opsporingsonderzoeken uitgevoerd, waarbij drugslaboratoria werden ontmanteld en aanhoudingen werden verricht. Er werd echter geen specifieke opsporingsprioriteit aan gegeven (Spapens, 2006). In 1995 werd wel de Wet Voorkoming misbruik chemicaliën (WVMC) van kracht, waarmee de handel in (illegale) precursoren en legale chemicaliën die voor de productie van synthetische drugs konden worden gebruikt, beter kon worden gecontroleerd. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van deze nieuwe wet viel toe aan de toenmalige Economische Controledienst (ECD). Deze wet verplichtte bedrijven die handelden in specifieke legale grondstoffen tot melding van ongebruikelijke transacties.

Daarnaast had één van de Interregionale Rechercheteams – later hernoemd tot kernteams – namelijk dat van Zuid-Nederland, synthetische drugs als aandachtsgebied. Het team verrichtte enkele grootschalige onderzoeken die leidden tot aanhouding en veroordeling van enkele illustere kopstukken in de synthetische drugswereld, zoals Brabander John H. en Limburger Peter van D. Ook in de toenmalige politieregio's werden grotere opsporingsonderzoeken verricht, maar het aantal viel in deze periode in het niet bij de omvang van de problematiek. De term 'aandachtsgebied' verwees verder vooral naar thema's waarnaar de kernteams fenomeenonderzoeken moesten gaan doen en invulling te geven aan hun rol als informatiecentrum en aanspreekpunt (Gooren et al., 1998; Tops et al., 2018). In 1996 leverde het IRT-Zuid een fenomeenonderzoek naar synthetische drugs (IRT-Zuid, 1996). Dit onderzoek wees op de omvang van de problematiek en de versnippering van de aanpak over uiteenlopende instanties. Er werd onder meer gepleit voor de oprichting van een gespecialiseerde landelijke eenheid. Het document werd, gezien de kritiek die Nederland toch al kreeg vanuit het buitenland, pas een jaar later vrijgegeven, toen inmiddels het besluit was genomen om een dergelijke eenheid daadwerkelijk tot stand te brengen.

Het was duidelijk dat een *harm reduction* benadering bij XTC niet goed werkte. Het ging weliswaar om een harddrug, maar het gebruik was in overgrote mate recreatief, en het aantal probleemgebruikers beperkt. Hoewel er bij tijden debat is gevoerd over de vraag of XTC niet kon worden overgeheveld naar de lijst van softdrugs, is daar tot op heden niet voor gekozen. Aangezien het wijzen op de risico's van XTC voor de gebruikers evenmin meetbare invloed had op de vraag naar het product, zat er dus weinig anders op dan te kiezen voor een repressieve aanpak van de drugsproducenten.

De Unit Synthetische Drugs (1997 – 2006)

In september 1996 besloot het kabinet Kok om een Unit Synthetische Drugs (USD) op te richten (zie hoofdstuk 2). De meeste korpschefs van de toenmalige politieregio's bleken in eerste instantie niet bijster ingenomen met het nieuwe landelijke team. Op dat moment bestond er nog geen Nationale Politie en de korpschefs genoten een grote mate van onafhankelijkheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ging slechts over het beheer van de politie, dat wil zeggen over de toedeling van mensen en middelen, maar niet over hoe die werden ingezet, terwijl ook het ministerie van Justitie maar beperkte invloed had op het opsporingsbeleid van de regio's. De korpschefs zagen een landelijke eenheid waar ze geen controle over hadden, als een aanval op hun autonomie en deden hun best om blokkades op te werpen, zo wordt onderschreven door diverse respondenten. Daarbij speelde mee dat op dat moment vrijwel geen enkele korpschef de gespecialiseerde rechediensten een bijzonder warm hart toedroeg (Fijnaut, 2012; Tops et al., 2018, p. 54). De toenmalige politieregio's legden de nadruk op de basispolitiezorg, met als gevolg dat de meer grootschalige projectmatige opsporingsonderzoeken weinig prioriteit kregen (Fijnaut, 2012). De korpschefs slaagden erin de USD deels te kortwieken door de beoogde sterkte van 100 fte te halveren, in ruil voor de belofte dat de politieregio's zelf meer opsporingsonderzoeken zouden gaan doen naar synthetische drugs. Ook bereikten de korpschefs dat het gezag van de aan het team te verbinden officier van justitie niet zou gaan gelden voor het hele land, maar zou worden beperkt tot het arrondissement Den Bosch. Van de 46 personeelsleden die aan de USD werden toebedeeld, leverde de

politie er 20, en daarnaast waren 16 personeelsleden afkomstig van de FIOD, de ECD en de Douane en 10 van de KMar (Spapens, 2006, p. 137).

De inrichting van de USD was voor die tijd zeer vernieuwend door de multidisciplinaire samenstelling. De USD moest om te beginnen de functie van expertisecentrum gaan vervullen en de informatiestromen landelijk gaan coördineren. Ten tweede diende het team te gaan fungeren als landelijk aanspreekpunt voor buitenlandse autoriteiten die rechtshulpverzoeken deden op het terrein van synthetische drugs en deze ook gaan uitvoeren. Ten derde diende de USD de kernteams, de politieregio's en de bijzondere opsporingsdiensten 'kwalitatief en in beperkte mate kwantitatief' te gaan ondersteunen bij de uitvoering van hun eigen opsporingsonderzoeken. Tot slot moest het team zelfstandig opsporingsonderzoeken gaan uitvoeren met een landelijk en/of internationaal karakter, in overleg met de andere betrokken diensten. Hoewel het ging om een landelijk team, viel het organisatorisch onder het Kernteam Zuid-Nederland (KTZ); beheersmatig onder de korpsbeheerder van de toenmalige politieregio Brabant Zuidoost; en qua gezag onder het arrondissement Den Bosch. In de praktijk, zo illustreert een respondent, had de leiding van de USD een grote mate van vrijheid ten aanzien van de inzet van menskracht en middelen.

De USD was onderverdeeld in drie secties: het Team Kennis & expertise; het Team Precursoren en het Team Snelle interventie onderzoeken (SIO). Het eerstgenoemde team vervulde de informatiefunctie. Dat hield een breed palet aan activiteiten in, zoals reageren op vragen van de (buitenlandse) media wanneer er een uit Nederland afkomstige partij XTC in beslag was genomen, het geven van presentaties in eigen land en in het buitenland, het ontvangen van delegaties en het brengen van werkbezoeken, zowel nationaal als internationaal, het geven van voorlichting, het kwalitatief ondersteunen van researchteams elders in Nederland, en het verzamelen en analyseren van relevante gegevens omtrent synthetische drugs uit binnen- en buitenland. Daarvoor was verschillende expertise aanwezig: op het gebied van milieu en dumping; transport (van gevaarlijke stoffen); de douanewetgeving; precursoren; financieel rechercheren; alsmede expertise ten aanzien van de productie van synthetische drugs en de gebruikte logo's. Wel was voor de meeste specialismen slechts één medewerker beschikbaar, wat een zekere kwetsbaarheid inhield (Bakker, van Ruth & Goossens, 2000).

De tactische opsporingstaak van de USD werd uitgevoerd door twee teams. Het eerste was het Team Precursoren, waarin de medewerkers van de ECD een plaats kregen. Dit team richtte zich op de opsporing van de handel in de illegale als de legale grondstoffen die bij de fabricage van XTC werden gebruikt. Het SIO-team was belast met de opsporing van de fabricage, het transport en de handel in XTC. De USD moest zoals aangegeven ook buitenlandse rechtshulpverzoeken gaan uitvoeren. Deze taak was in eerste instantie toebedeeld aan het Kennis & Expertiseteam, maar in de praktijk viel de uitvoering toe aan het SIO-team. De beperkte personele capaciteit maakte het noodzakelijk dat de USD bij de uitvoering van tactische opsporingsonderzoeken nauw moest samenwerken met het kernteam KTZ. In 2001 werden de USD en het KTZ organisatorisch samengevoegd.

Toen de eenheid begin 1998 daadwerkelijk operationeel was geworden, legde de omvang van de problematiek direct een zwaar beslag op de USD. De eenheid speelde al snel een belangrijke rol als informatieknooppunt en centraal aanspreekpunt voor buitenlandse partners, maar kon door de betrekkelijk geringe personele omvang slechts in beperkte mate zelf opsporingsonderzoeken uitvoeren of reageren op inkomende internationale rechtshulpverzoeken. Hoewel het team naar buiten toe als de *crème de la crème* van de opsporing werd gepresenteerd, en minister Sorgdrager in 1997 in de Tweede Kamer al successen claimde toen de USD nog in de fase van kwartiermaken zat – feitelijk ging het om onderzoeken die elders werden uitgevoerd, maar waar om redenen van beeldvorming een USD-stempel op was geplakt – kon de eenheid het probleem van de synthetische drugsproductie niet alleen oplossen (Spapens, 2006).

Een van de belangrijke rollen van de USD was dan ook om het buitenland te laten zien dat Nederland de problematiek voortvarend en innovatief aanpakte. Enerzijds door op te treden als het expertisecentrum waar de buitenlandse opsporingsdiensten met vragen terecht konden en er zo goed mogelijk voor werd gezorgd dat hun rechtshulpverzoeken opvolging kregen. Anderzijds door zelf internationaal de boodschap uit te dragen dat synthetische drugs en XTC in het bijzonder, de volle aandacht hadden van de Nederlandse autoriteiten. Commissaris van politie Peter Reijnders, die samen met officier van justitie Hans Pieters de USD leidde, vervulde die diplomatieke rol met verve en reisde, evenals andere collega's van de unit, de hele wereld af (Spapens, 2016). Daarnaast werden de buitenlandse partners in de opsporing uitgenodigd en gefêteerd op door Nederland vanaf 1997 georganiseerde conferenties.

De tussenevaluatie van de USD (2000)

De tussenevaluatie van de USD was overwegend positief over wat de unit in de eerste jaren had bereikt. De evaluatie laat zien dat de USD voortvarend aan de slag was gegaan en zich in snel tempo had ontwikkeld tot aanspreekpunt. De kritische noten concentreerden zich vooral op wat kan worden gekenschetst als de 'happy go lucky' benadering van de USD. Medewerkers die destijds bij de unit betrokken waren, kijken daarop overigens met genoegen terug (Tops et al., 2018). De USD was vanaf het begin gericht op praktische actie en allerlei organisatorische en financiële barrières die het researchewerk vooral in de regiokorpsen hinderden, speelden geen rol. Dit bracht veel vrijheid en maakte creativiteit los. De keerzijde was dat de werkwijze niet erg gestructureerd was: 'de verschillende taakstellingen zijn niet of nauwelijks vertaald in systematisch operationeel beleid', zo luidde een van de commentaren (Bakker, van Ruth & Goossens, 2000). Een ander kritiekpunt had daarmee te maken. Er was geen gemeenschappelijk informatiesysteem opgebouwd waarin de verschillende deelnemende organisaties hun gegevens konden onderbrengen. De verschillende diensten gebruikten hun eigen informatiesystemen, waarin ze hun gegevens naar eigen inzicht vastlegden en uitwisseling vond grotendeels mondeling plaats. Daarbij moet vanzelfsprekend in het oog worden gehouden dat computersystemen van die tijd, zoals het Recherche Basissysteem dat werd gebruikt om bijvoorbeeld de rechtshulpverzoeken en de afhandeling daarvan vast te leggen, naar de huidige normen primitief waren, terwijl koppeling van systemen op dat moment technisch niet of nauwelijks mogelijk was.

De uitvoering van de nota 'Samenspannen tegen XTC'

In 2001 werd, als uitvloeisel van de nota 'Samenspannen tegen XTC', de USD uitgebreid met 15 fte, terwijl er ook extra budget voor de inzet van het OM bij de unit werd vrijgemaakt. Het mandaat van het team werd met twee jaar verlengd tot en met 2006. In dezelfde nota was voorzien dat elk kernteam een speciaal XTC-team zou krijgen. In totaal zouden tussen de 90 en 100 medewerkers deze teams gaan bemensen. De USD zou de werkzaamheden van deze teams gaan coördineren (Neve et al., 2007, p. 6). De meeste teams begonnen in de loop van 2002 met de werkzaamheden, terwijl het team Amsterdam/Amstelland per 1 januari 2003 van start ging. In 2002 en 2003 waren er feitelijk 84 fte beschikbaar (Neve et al., 2007, p. 25). De XTC teams richtten zich vooral op 'korte klappen', maar deden incidenteel ook grotere onderzoeken. In de praktijk liepen de activiteiten uiteen van de afhandeling van een eenvoudig buitenlands rechtshulpverzoek, zoals het plaatsen van een telefoontap, tot het uitvoeren van grotere onderzoeken. De teams werkten bij gelegenheid ook onderling samen, alsmede met andere partijen, zoals de Douane (Neve et al., 2007, p. 41).

Vanaf 2004 werden de landelijke opsporingsprioriteiten voor de projectmatige onderzoeken op het terrein van de georganiseerde misdaad, sterker bepaald aan de hand van dreigingsanalyses. Op basis van het eerste dreigingsbeeld van 2004, werden door het kabinet zes speerpunten benoemd: terrorisme en andere extreme vormen van ideologisch gemotiveerde misdaad; de handel in cocaïne en heroïne; de productie van en handel in synthetische drugs; mensenhandel en -smokkel; handel in en gebruik van vuurwapens en explosieven; en witwassen.¹⁷⁹ Synthetische drugs bleven derhalve een prioriteit.

De gevolgen van organisatorische veranderingen bij de politie (2004)

De vorming van de Nationale Recherche (NR), die in januari 2004 zijn beslag kreeg, had gevolgen voor de specialistische eenheden die zich met synthetische drugs bezighielden. De USD en de XTC-teams gingen op in de NR. De USD ging deel uitmaken van de Unit-Zuid. Hoewel dit nog niet direct het einde betekende van de multidisciplinaire werkwijze, kwam deze wel onder druk te staan. Het personeel van de USD was voor vier tot zes jaar gedetacheerd vanuit de politie en de andere betrokken instanties. Omstreeks 2004 was die maximumtermijn voor de medewerkers van het eerste uur bereikt. De leiding van de FIOD-ECD besloot echter om personeel niet langer permanent onder te brengen bij de Unit-Zuid van de NR, maar de mensen voortaan op projectbasis te gaan uitlenen. Op die manier kon de leiding meer greep houden op de activiteiten van het eigen personeel. Aangezien het USD-convenant in 2006 zou aflopen, besloot de KMar, vanwege deze nog korte termijn, geen nieuwe medewerkers meer af te vaardigen. De Douane stuurde in 2004 wel nog twee nieuwe medewerkers, die bij de afdeling Kennis & Expertise gingen werken.

Hoewel de NR Unit-Zuid in principe synthetische drugs als aandachtsveld bleef houden, moesten er al snel ook opsporingsonderzoeken naar andere criminaliteitsproblemen worden uitgevoerd. Binnen enkele jaren zou de speciale aandacht voor synthetische drugs langzaam wegebben. Dit wilde niet zeggen dat er geen

¹⁷⁹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2004/05, 29911, nr. 1.

opsporingsonderzoeken meer werden verricht, maar wel dat de specialistische expertise verspreid raakte of verloren ging omdat het personeel terugkeerde naar de regiokorpsen en aldaar in andere functies terecht kwam. De afdeling kennis & expertise, die binnen de USD een belangrijke rol had gespeeld, werd bij de NR gefuseerd met de Kennisgroep Precursoren van de FIOD-ECD en ondergebracht in het Expertisecentrum synthetische drugs en precursoren (Neve et al., 2007). Bij de afdeling Kennis & Expertise was sprake van een afname van de formatie in 2004. Door de inbedding in de NR moesten nieuwe medewerkers worden gevonden en ingewerkt. In 2006 was een aantal vacatures weer vervuld. Hoewel de totale capaciteit verminderde ten opzichte van de twee oude kennisafdelingen, was in 2006 sprake van een naar behoren functionerend expertisecentrum (Neve et al., 2007). Na 2006 daalde het aantal medewerkers gestaag als gevolg van nieuwe interne reorganisaties, en verminderde de prioriteit voor synthetische drugs verder, tot er nog slechts enkele analisten overbleven die zich specifiek met die criminele markt bezighielden. Het expertisecentrum werd in 2008 omgevormd tot het Flexibele Intelligence Expertise Team en er werden nieuwe onderwerpen toegevoegd waar aandacht aan moest worden besteed. Met minder mensen moesten meer taken worden uitgevoerd, hetgeen leidde tot veel frustratie (Tops et al., 2018).

In 2008, toen het volgende nationale dreigingsbeeld was verschenen, veranderde er op papier weinig, aangezien synthetische drugs nog altijd een dreiging bleven, behalve dat opviel dat de prioriteit specifiek werd beperkt tot de productie van en handel in twee soorten synthetische drugs: XTC en amfetamine.¹⁸⁰ Europol stelde in 2006 voor de eerste keer een *Organised Crime Threat Assessment* (OCTA) op, waarop de EU-prioriteiten voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit werden gebaseerd. Ook daarin werd de bestrijding van synthetische drugs als dreiging geïdentificeerd.¹⁸¹

Evaluatie van de nota Samenspannen tegen XTC (2007)

De nota 'Samenspannen tegen XTC' werd uitgebreid geëvalueerd, in drie metingen (Neve et al., 2007). De eindevaluatie richtte zich op vier categorieën van indicatoren: de extra inzet van middelen (*input*) in specifieke werkprocessen en samenwerkingsverbanden (*proces*), waarmee specifieke activiteiten werden ontplooid (*output*), met als uiteindelijke doel om de productie van en handel in XTC substantieel te verminderen (*outcome*). De input bestond voor een belangrijk deel uit een financiële injectie voor het XTC-beleid, waarmee een versterking van betrokken diensten, het opzetten van specifieke organisaties en facilitering van internationale samenwerking tot stand gebracht moest worden. Daarnaast was voorzien in een versterking van de landelijke coördinatie, regie en overleg. De indicator 'proces' verwees naar de wijze waarop de middelen werden ingezet. In de nota lag de nadruk op de intensivering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende opsporingsdiensten. De output zou zichtbaar moeten worden in meer opsporings- en handhavingsactiviteiten gericht op de XTC-problematiek, waarbij het ging om de invoer van precursoren en hardware, de productie van XTC, de smokkel naar het buitenland, de binnenlandse handel en de vraag onder gebruikers. De *outcome* zou moeten blijken uit een verhoging van de pakkans, ontmoediging van criminelen en een reductie van productie en handel. Daarbij werd

¹⁸⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008/09, 29911, nr. 17.

¹⁸¹ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2007/08, 29911, nr. 10, bijlage.

aangetekend dat een causale relatie tussen het gevoerde beleid en de *outcome* niet één-op-één te leggen viel: ook andere factoren konden een rol spelen. Bovendien kon het beleid nog andere effecten hebben dan alleen een verandering in XTC-productie en handel, zo merkten de auteurs op (Neve et al., 2007).

Over de input waren de conclusies positief. Al in 2002 bleek de inzet van het beoogde personeel en materiële middelen te zijn gerealiseerd. Wel merkten de onderzoekers op dat in 2004 sprake was van een zekere teruggang in het aantal voor XTC ingezette medewerkers, als gevolg van de reorganisaties waarmee de politie te maken kreeg door de oprichting van de NR. Vanaf 2005 werden bovendien geen normen meer gehanteerd ten aanzien van specifieke vormen van criminaliteit, maar werd de capaciteit flexibel ingezet op onderzoeken die de meeste prioriteit hadden.

Ten aanzien van het proces werd geconstateerd dat er periodiek criminaliteitsbeeldanalyses werden vervaardigd die een beeld gaven van de XTC-branche. De voornoemde reorganisaties hadden ertoe geleid dat 2004 een 'turbulent jaar' was, maar op het moment dat de evaluatie plaatsvond was weer sprake van een 'behoorlijk functionerend' aandachtsgebied binnen de NR. De Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP) functioneerde naar behoren, met onder andere als resultaat dat er een Memorandum of Understanding met China was getekend, over de uitwisseling van administratieve gegevens (geen persoonsgegevens, maar bijvoorbeeld over containertransporten) en ook de samenwerking met Rusland, een bronland van de precursor BMK, was aangehaald. De controles door het zogenoemde 'Schipholteam' waarin de Douane en de Koninklijke Marechaussee samenwerkten, werden niet meer uitgevoerd door aparte teams voor inkomende reizigers en vracht, waardoor de capaciteit meer flexibel kon worden ingezet, op basis van risicosignalen. De vorming van een Landelijke Faciliteit ondersteuning Ontmanteling (LFO), had veel voeten in de aarde gehad, en deze was officieel pas op 1 november 2004 van start gegaan. De internationale samenwerking had gestalte gekregen door liaisons. Hoewel het niet mogelijk was om vast te stellen in welke mate opvolging werd gegeven aan buitenlandse rechtshulpverzoeken op het terrein van XTC, werd wel geconstateerd dat in algemene zin Nederland nog altijd niet in staat was om alle rechtshulpverzoeken uit te voeren.

De geleverde output was in de eerste jaren nadat de nota zijn beslag had gekregen veelal toegenomen. De aan de opsporingsdiensten verstrekte informatie, bijvoorbeeld de chemische beschrijvingen door het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) over de productieplaatsen en op basis van door de FIOD-ECD uitgevoerde controles, was gelijk gebleven of verder gestegen. Het aantal meldingen van verdachte transacties op basis van de WVMC nam na een daling weer toe. Aan de opsporingskant werden door Unit Zuid meer onderzoeken opgezet, maar het aantal projectvoorstellen voor de overige units van de Nationale Recherche en de regiokorpsen was gedaald. Aan de gebruikerskant daalde het aantal vragen over XTC bij de Drugs Infolijn van het Trimbos-instituut, wat mogelijk te maken had met een dalende populariteit van XTC onder jongeren, maar zeker was dat niet. Er was in het uitgaanscircuit wel sprake van een zekere mate van verschuiving van XTC naar cocaïne.

De bereikte *outcome* zou zich moeten manifesteren in een 'zichtbaar resultaat.' Neve en collega's (2007) merkten op dat het uitspreken van een oordeel op dit punt moeilijk was. Het kabinet Kok II had als doelstelling een 'substantiële vermindering' van productie en handel geformuleerd, maar niet geconcretiseerd wanneer dat doel werd geacht te zijn bereikt. Er kon dus slechts een indruk worden gegeven van de uitkomsten. De resultaten lieten zich lastig eenduidig interpreteren. Het aantal opgerolde productieplaatsen was, zowel in Nederland als in het buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), gedaald. Er werden echter nog steeds zeer grote productieplaatsen aangetroffen. Datzelfde gold voor afvaldumpingen: het aantal nam af, maar er waren wel grote dumpingen. Hoewel in het buitenland minder aan Nederland gerelateerde MDMA in beslag was genomen, en minder koeriers werden gearresteerd, werd in eigen land niet minder XTC en MDMA-poeder aangetroffen. Met verwijzing naar Spapens (2006), werd vastgesteld dat de werkwijze van de producenten en handelaars niet wezenlijk was veranderd. XTC van dezelfde zuiverheid was in Nederland bovendien nog steeds ruim verkrijgbaar, tegen lage prijzen. In hoeverre de geconstateerde ontwikkelingen aan het in Nederland gevoerde beleid toe te rekenen waren of aan andere factoren, kon in het geheel niet worden vastgesteld. De inspanningen van de buitenlandse opsporingsinstanties of de veranderingen in de uitgaanscultuur, lieten zich immers niet meewegen. Neve et al. (2007) konden dat op dat moment niet weten, of vanwege de diplomatieke gevoeligheid niet rapporteren, maar zoals hierna zal worden beschreven was er wel een duidelijk effect: de maatregelen die China volgens meerdere respondenten op aandringen van Nederland had genomen tegen de export van PMK en BMK, leidden tot merkbare schaarste. Totdat de producenten ook daar een oplossing voor wisten te vinden.

Nieuwe ontwikkelingen op de synthetische drugsmarkt

Hoewel op landelijk niveau de aandacht voor synthetische drugs was afgenomen, en daarmee het zicht op de problematiek, begon de situatie in Zuid-Nederland de lokale autoriteiten vanaf omstreeks 2010 steeds meer zorgen te baren. Met name Tilburg en omgeving trokken de aandacht vanwege een reeks incidenten waarbij drugslaboratoria, synthetische drugs en grondstoffen werden aangetroffen. Sommige laboratoria stonden in woonwijken, met alle gevaren van dien. Tilburg werd ook wel als 'speed-city' aangeduid. Een vertrouwelijke analyse die in 2013 werd uitgevoerd door de Eenheid Zeeland/West-Brabant, liet zien dat het aantal in Nederland aangetroffen drugslaboratoria was gestegen van ongeveer 40 in 2010, naar ongeveer 60 in 2012. Met name de omgeving van Kerkrade-Heerlen-Landgraaf en de Brabantse stedenrij Bergen op Zoom-Breda-Tilburg-Eindhoven voerden de boventoon, en daarnaast viel, boven de stad Amsterdam, Noord-Holland op. Verbazingwekkend was dat niet, aangezien deze gebieden ook in de jaren negentig al de meeste laboratoria werden aangetroffen en de criminele netwerken van de producenten zich daar concentreerden. Ook waar het ging om het aantal afvaldumpingen uit synthetische drugslaboratoria sprong Tilburg eruit als het centrale punt waaromheen de dumpingen veelal plaatsvonden. De conclusie luidde dan ook dat de stad een bovengemiddeld probleem had op het gebied van synthetische drugs. De 'Tilburgers' waren bovendien innovatief: het nog relatief nieuwe gebruik van APAAN kwam meer voor in de omgeving van Tilburg dan elders. Daarnaast was de kwaliteit van amfetamine er volgens het rapport hoger en de prijs lager.

In de criminaliteitsbeeldanalyse 'Synthetische drugs en precursoren' die werd uitgevoerd in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2012, werd erop gewezen dat er een verschuiving zichtbaar was naar het gebruik van pre-precursoren (KLPD, 2012). Al vanaf 2006 was opgevallen dat er nauwelijks nog PMK in beslag werd genomen, terwijl de productie van XTC misschien wel was verminderd, maar niet gestopt. Hoewel er ook weinig BMK in beslag werd genomen, nam de politie aan dat er aan deze grondstof minder gebrek was. Tot 2009 kon BMK uit Rusland worden betrokken, terwijl daarna zowel invoer uit China als uit andere Oost-Europese landen zichtbaar werd (KLPD, 2012). Ook hier was echter sprake van een verschuiving naar het gebruik naar pre-precursoren, zoals APAAN, terwijl er nog tal van andere stoffen op de markt waren die eveneens als pre-precursor konden worden gebruikt (KLPD, 2012, p. 119). De verwachting van de analisten was dat de productie van XTC zich zou herstellen, en met name Zuid-Amerika werd op dat moment als een potentiële groeimarkt gezien. De eerste aanname klopte, maar voor de tweede zijn geen aanwijzingen, ook recentelijk niet (UNODC, 2020). Waar op het moment precies de afzetmarkten liggen is onduidelijk. Aangenomen wordt dat de Nederlandse producenten vooral Europa bedienen. Er worden al jaren geen transporten van miljoenen pillen meer onderschept die bedoeld zijn voor overzeese bestemmingen. Daar staat tegenover dat XTC tegenwoordig vooral met postpakketten naar overzeese bestemmingen wordt verstuurd, waarbij het per pakketje niet gaat om grote hoeveelheden pillen, maar hoeveel er in totaal op die manier wordt gesmokkeld, is ongewis (Boerman et al., 2017).

De afzetmarkt voor in Nederland gefabriceerde amfetamine ligt traditioneel in Europa, met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, de Scandinavische landen en Spanje als belangrijkste bestemmingslanden. Deze markt werd in 2012 relatief stabiel geacht en zou dat naar verwachting blijven (KLPD, 2012).

Methamfetamine werd beschouwd als een opkomende markt, met name omdat het productieproces lijkt op dat van 'gewone' amfetamine, terwijl de financiële opbrengst veel groter is. Daarbij werd wel aangetekend dat de Nederlanders het productieproces wellicht niet zomaar onder de knie zouden kunnen krijgen (p. 117). Het binnenlandse gebruik bleef overigens beperkt tot de *gay-scene* (KLPD, 2012). De verwachting was aldus dat productie van MDMA zich verder zou herstellen, dat de markt voor amfetamine stabiel zou blijven en dat methamfetamine op voorzienbare termijn geen substantiële groeimarkt zou worden (p. 131).

De gevolgen van de vorming van de Nationale Politie

De politie werd in deze periode ingrijpend gereorganiseerd als gevolg van de vorming van de Nationale Politie. Begin 2013 ging deze daadwerkelijk van start. Het Flexibele Intelligence Expertise Team ging op in de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO). Het gevolg hiervan was dat het USD-model waarin het analysewerk, de rol van aanspreekpunt voor buitenlandse partners met rechtshulpverzoeken en het uitvoeren van opsporingsonderzoeken onder een dak waren verenigd, definitief werd verlaten. De specifieke kennis over synthetische drugs verminderde: de resterende analisten die zich bij de Landelijke recherche met het thema bezighielden, klaagden dan ook dat zij steeds minder informatie kregen (Tops et al., 2018). Het aantal beschikbare uren voor de bestrijding van synthetische drugs (en precursoren) daalde

volgens een berekening van het expertisecentrum de facto van 450.000 in 2006 naar 80.000 in 2014 (Tops et al., 2018). Daarnaast – en dit gold ook voor de aanpak van drugscriminaliteit in het algemeen – vond er (in ieder geval) in het afgelopen decennium een opeenvolging van bezuinigingen en intensiveringen plaats bij de politie (Koopmans et al., 2021). Dit resulteerde in problemen met de personele sterkte en strategische personeelsplanning van de politie, wat bovenbeschreven effecten versterkte.

Hernieuwde aandacht voor synthetische drugs

Dat synthetische drugs ook landelijk weer op de agenda stonden bleek ook uit de overleggen van de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie. In 2012 en 2013 werd de woorden 'synthetische drugs' nauwelijks nog genoemd, maar in het overleg van december 2014 kwamen ze weer veelvuldig ter sprake.¹⁸² Twee thema's kwamen aan de orde: het generiek strafbaar stellen van pre-precursoren, in plaats van elke stof afzonderlijk en de dumpingen van het synthetische drugsafval.

Nederland was volgens een van de respondenten op de achtergrond internationaal actief met pogingen om stoffen die gebruikt konden worden voor de fabricage van synthetische drugs, op te laten nemen in EU-verordeningen en andere internationale overeenkomsten. Zo werd APAAN toegevoegd, aangezien daarvoor nauwelijks legale toepassingen bestonden en er wereldwijd slechts kleine hoeveelheden van werden gebruikt. Dat lag ingewikkelder bij andere stoffen die wel grootschalig in de industrie werden toegepast, aangezien een strikter controleregime zou leiden tot een zwaardere administratieve belasting en hogere kosten en bovendien in de meeste landen het probleem van synthetische drugsproductie niet of nauwelijks bestond. Het ging dan ook om trajecten met een zeer lange adem, waarin rekening gehouden moest worden met allerlei diplomatieke gevoeligheden. Met betrekking tot de Nederlandse wetgeving was (op dat moment) een generieke strafbaarstelling van groepen stoffen die gebruikt konden worden als pre-precursor, niet mogelijk.

In 2020 is een voorstel gedaan voor een wijziging van de Opiumwet: het wetsvoorstel Nieuwe psychoactieve stoffen. Het voorstel is om een nieuwe 'Lijst Ia' aan de Opiumwet toe te voegen, waarmee bepaalde risicovolle stofgroepen strafbaar worden gesteld. Door een stofgroep onder de Opiumwet te plaatsen, worden alle substanties die kunnen worden afgeleid van de chemische basisstructuur van een stof verboden.¹⁸³

Het probleem van de afvaldumpingen bestond al sinds synthetische drugs in Nederland werden vervaardigd, maar kwam door het sterk stijgende aantal dumpingen vanaf omstreeks 2010 hoger op de politieke agenda. Een van de oorzaken van de toename was het gebruik van pre-precursoren, waardoor meer afval werd geproduceerd. Het afval uit de laboratoria werd op verschillende manieren gedumpt: in vaten die veelal in het buitengebied werden achtergelaten; geloosd op het oppervlaktewater of in het riool; gedumpt vanuit rijdende voertuigen; bij boeren op het land of in gierkelders; of het werd achtergelaten op de productieplaatsen. Deze afvaldumpingen hadden (en hebben) vanzelfsprekend schadelijke gevolgen

¹⁸² Kamerstukken II, Vergaderjaar 2013/14, 26911, nr. 97.

¹⁸³ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2019/20, 29911, nr. 259.

voor het milieu en kunnen ook de productie van drinkwater in gevaar brengen. Het opruimen van dumpingen op het land betekende een forse kostenpost voor de particuliere eigenaar van de grond, alsmede voor de overheid en/of de terreinbeheerder, aangezien zij de rekening kregen, veelal zonder zelf voor de afvaldumping (mede)verantwoordelijk te zijn.

Een van de maatregelen was het opzetten van een schadefonds (Nationale Politie & OM, 2016). De gedachte daarachter was dat de schade uiteindelijk verhaald zou moeten worden op de vervuiler. In de praktijk bleek dat bijzonder lastig: degenen die de dumpingen feitelijk uitvoerden en daardoor de meeste kans liepen te worden gepakt, waren doorgaans 'kale kippen' waarvan weinig te plukken viel. Zoals in hoofdstuk 2 werd beschreven, was er een tijdelijke schaderegeling getroffen, met financiering vanuit het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M). Om beter zicht te krijgen op de dumpingen werd in het kader van de Intensivering Zuid-Nederland een dumpingenprotocol opgesteld waarin was beschreven hoe gehandeld moest worden bij het aantreffen van een dumping van synthetisch drugsafval. In de politiesystemen werden ze voortaan apart geregistreerd. Iedere dumping werd benaderd als een plaats delict en goed vastgelegd, waardoor de cijfers over de dumpingen betrouwbaarder werden (Schoenmakers et al., 2016). Verder werd eind 2014 besloten om de Landelijke Faciliteit ondersteuning Ontmanteling (LFO), die in de jaren daarvoor vrijwel was afgebroken, weer in personele omvang te verdubbelen.

De in hoofdstuk 3 beschreven Taskforce B5 in Noord-Brabant, die zich onder meer op synthetische drugs richtte, kreeg in 2014 een nieuwe termijn tot 2017 en herformuleerde het aandachtsgebied tot ondermijnende criminaliteit in 'de volle breedte.' De nadruk bleef liggen op een integrale aanpak, die in de jaren daarna verder zou worden versterkt. De doelstellingen waren het ontnemen van crimineel vermogen; het opwerpen van barrières tegen faciliteerders en gelegenheidsstructuren en interventies tegen kopstukken. Hoewel synthetische drugs in de plannen niet als een specifiek aandachtspunt werden genoemd, was het onvermijdelijk dat er nog steeds aandacht aan besteed moest worden.

De integrale benadering leidde er zowel bij de Taskforce als landelijk toe dat verstoring de primaire doelstelling werd. Er was, volgens een van de respondenten, bovendien sprake van toenemende twijfel of met het aanpakken van de 'grote jongens' dat doel wel voldoende werd bereikt, nog afgezien van de arbeidsintensieve opsporingstrajecten die dit vergde, terwijl de rechtsgang jaren kostte. De politie en het OM waren voorts meer gaan inzetten op het beheersbaar houden van onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden (Korf et al., 2018). De onderzoeken werden minder diepgaand, korter, kleinschaliger en onderzoeken naar grotere criminele samenwerkingsverbanden werden opgesplitst in meerdere kleinere. Daardoor kon bovendien de door toenmalig minister Opstelten geformuleerde doelstelling om het aantal 'aangepakte' criminele samenwerkingsverbanden te verdubbelen, eenvoudiger worden gehaald.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2012/13, 29911, nr. 79.

De conclusie was dat er meer gevarieerd moest worden in de aanpak, in de vorm van snelle interventies, waarbij bijvoorbeeld ook de FIOD een belangrijke rol speelde. Daarnaast leverden grootschaliger operaties zoals Trefpunt, waarbij langere tijd een afuisteroperatie plaatsvond op een criminele ontmoetingsplaats, veel informatie op. De aanpak richtte zich, behalve op de chemicaliën en de hardware, op de 'meesterkoks', de laboranten die vaak al jaren meeliepen en grote expertise hadden, ook om nieuwe chemische samenstellingen te ontwikkelen en nieuwe pre-precursoren te vinden en toe te passen wanneer bepaalde grondstoffen schaars werden. Zij stonden niet meer zelf in de laboratoria, maar lieten dat over aan relatieve amateurs.

Het Nationaal dreigingsbeeld 2017

In het kader van het Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017 werden geen afzonderlijke rapportages over criminele fenomenen meer openbaar gemaakt. De resultaten daarvan werden wel samengevat in het hoofdrapport. Dit rapport sprak de verwachting uit dat de omvang van de productie en export van XTC verder zou groeien, en dat de nationale en internationale gebruikersmarkt in omvang zou toenemen (Boerman et al., 2017). De aanschaf van grondstoffen en hardware vanuit China was nog altijd 'vrij gemakkelijk', terwijl de Nederlandse producenten een stevige marktpositie en bij de afnemers van synthetische drugs een goede naam hadden. In Zuid-Amerika zou, zoals eerder gesignaleerd, de vraag naar XTC groeiende zijn, waardoor ruilhandel voor cocaïne tot de mogelijkheden behoorde. Verder werd verwacht dat de online inkoop van grondstoffen en hardware en de verkoop van de eindproducten via internet een grotere rol zou gaan spelen (Boerman et al., 2017). Synthetische drugs bleven daarmee een dreiging.

Zoals in hoofdstuk 2 werd geschetst, is er de laatste jaren meer aandacht voor de acceptatie van drugs en drugscriminaliteit in de samenleving. Het feit dat het bezit van een gebruikershoeveelheid in Nederland niet leidt tot strafrechtelijke vervolging – overigens wel tot een aantekening op het strafblad, wat veel gebruikers zich niet realiseren – en het bieden van de mogelijkheid om pillen te laten testen, bijvoorbeeld tijdens festivals, zou er mede toe hebben geleid dat gebruikers nog maar weinig kwaad zagen in het slikken van XTC. Meer recentelijk worden pogingen ondernomen om individuele gebruikers van synthetische drugs (alsmede cocaïne) aan te spreken op de bijdrage die zij leveren aan het in standhouden van een omvangrijke drugsindustrie, zowel in Nederland als in het buitenland. Toenmalig chef van de Landelijke Recherche Wilbert Paulissen bracht dit punt bijvoorbeeld op in de media. Ondernijingsproblematiek is volgens een geïnterviewde voor veel burgers een relatieve abstractie, waarmee zij doorgaans niet direct worden geconfronteerd. Het gebruik van drugs roept weinig maatschappelijke verontwaardiging op, of degene die wordt gearresteerd in verband met een drugslaboratorium kennen de omwonenden vooral als 'een aardige man die altijd vrijgevig was met rondjes in voetbalkantine.' De impact van ondernijning op de samenleving kwam nog onvoldoende over het voetlicht.

5.3 De resultaten en effecten

In deze paragraaf wordt, voor zover mogelijk op basis van het beschikbare materiaal, ingegaan op de cijfermatige resultaten van de aanpak en op de effecten. Behalve de hiervoor beschreven tussenevaluatie van de USD uit 2000 en de evaluatie van de nota 'Samenspannen tegen XTC' zijn geen omvattende evaluaties over de aanpak geproduceerd. Voor cijfers over de bereikte resultaten en effecten zijn we grotendeels aangewezen op gegevens die de politie en het OM, en later de RIEC's, hebben gepubliceerd, alsmede op de nationale dreigingsbeelden en andere beleidsrapportages of wetenschappelijke studies, waarin meer algemene ontwikkelingen aan bod komen. Aangezien de beleidsuitvoering zich steeds minder specifiek ging richten op de XTC-markt, maar vanaf 2004 meer algemeen op georganiseerde misdaad en vanaf omstreeks 2010 op het bredere fenomeen van 'ondermijning', wordt het steeds moeilijker om uitspraken te doen over de resultaten en effectiviteit van de aanpak.

Cijfermatige resultaten

Het overzicht van de ontwikkelingen op de markt van XTC-productie en -handel is te vinden in jaarrapportages van het OM en de politie. Ook de Nationale Drug Monitor biedt cijfermatige gegevens over uiteenlopende indicatoren. We geven hier de belangrijkste uitkomsten weer ten aanzien van het aantal aangetroffen productieplaatsen, het aantal opsporingsonderzoeken en de opgelegde straffen.

Aangetroffen laboratoria

Om te beginnen kunnen aan de Nationale Drug Monitor trendcijfers worden ontleend omtrent het aantal aangetroffen productieplaatsen, opslagplaatsen van productiemiddelen voor synthetische drugs en afvaldumpingen. In de navolgende tabel worden die cijfers gepresenteerd vanaf 2010.

Tabel 5.1 Aantal aangetroffen productieplaatsen, opslagplaatsen en afvaldumpingen 2010- 2019 (Van Laar et al., 2021).

Jaar	Laboratoria	Opslagplaatsen	Afvaldumpingen
2010	19	32	25
2011	40	32	67
2012	30	48	70
2013	33	46	105
2014	55	65	159
2015	59	61	160
2016	61	84	177
2017	82	70	206
2018	82	79	292
2019	90	85	191

De tabel laat zien dat het aantal laboratoria dat door de instanties werd aangetroffen vanaf 2012 elk jaar toenam en datzelfde geldt voor het aantal opslagplaatsen waar productiemiddelen voor de fabricage van synthetische drugs werden gevonden. Alleen het aantal geconstateerde afvaldumpingen vertoont in 2019

een opmerkelijke daling. Evenals bij wietteelt is het onduidelijk hoe deze trends moeten worden geduid. Ze kunnen betekenen dat de synthetische drugsproductie nog altijd toeneemt, maar evengoed dat de instanties meer laboratoria en opslagplaatsen aantreffen omdat er door de intensievere aanpak meer informatie beschikbaar is gekomen en (proportioneel) meer opsporingsonderzoeken worden verricht. Het aantal gevonden dumplocaties is niet direct gerelateerd aan opsporingsactiviteiten, maar daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat effecten kunnen optreden van verbeterde registratie enerzijds en van het overstappen op minder zichtbare manieren van dumpen anderzijds. Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen verbinden aan de afname in 2019 en of dit het begin vormt van een neergaande trend of een incidentele afname.

Aantal opsporingsonderzoeken

Voor de periode 1995-2009 zijn geen systematische cijfers beschikbaar omtrent het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken. Wel bleek uit Rijken (2006) dat het aantal begin jaren 2000 steeg. Ook werden in 2002 aanmerkelijk meer pillen en MDMA-poeder in beslag genomen, en nam ook het aantal aangetroffen laboratoria toe, terwijl het aantal ontdekte afvaldumpingen daalde (Rijken, 2006). In 2003 daalde de hoeveelheid inbeslagnames, alsmede het aantal opsporingsonderzoeken en aangetroffen laboratoria. In 2004 steeg het aantal opsporingsonderzoeken weer, terwijl de hoeveelheid aangetroffen laboratoria fors afnam. In 2005 werden er zelfs nog maar twee productieplaatsen van XTC ontdekt en acht amfetaminelaboratoria (Huisman, 2005; Spapens, 2006; Tops et al., 2018). De jaarrapportages van het OM en de politie geven inzicht in het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken vanaf 2009. In de volgende tabel worden die cijfers weergegeven.

Tabel 5.2 Uitgevoerde opsporingsonderzoeken (Landelijk parket en arrondissementsparketten)¹⁸⁵

Jaar	Opsporingsonderzoeken synthetische drugs	Opsporingsonderzoeken totaal	Proportie onderzoeken synthetische drugs
2009	23	312	7,4%
2010	33	389	8,5%
2011	29	348	8,3%
2012	44	453	9,7%
2013	50	605	8,3%
2014	77	844	9,1%
2015	101	1.352	7,5%
2016	174	1.589	11,0%
2017	173	1.617	10,7%
2018	204	1.722	11,8%

Zoals blijkt uit de bovenstaande tabel vertoont het aantal door het landelijk parket en de arrondissementsparketten uitgevoerde opsporingsonderzoeken sinds 2009 een voortdurend stijgende lijn. Hierbij moet wederom in aanmerking worden genomen dat in 2015 het landelijk parket geen onderscheid meer maakt tussen gestarte en afgeronde onderzoeken, waardoor de stijging in dat jaar ten opzichte van

¹⁸⁵ Cijfers ontleend aan OM & politie, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

2014 deels wordt verklaard. In eerdere jaren hebben wij voor het landelijk parket alleen de afgeronde onderzoeken meegeteld. Wanneer we kijken naar de proportie van het aantal opsporingsonderzoeken naar synthetische drugs in verhouding tot de groei van het totale aantal opsporingsonderzoeken, zien we dat deze in de onderzochte periode niet substantieel is toegenomen, hoewel het aandeel in de laatste drie jaren wel boven de 10 procent lag.

Opgelegde straffen

Omtrent de opgelegde straffen is voor de periode voorafgaand aan 2010 geen overzichtsinformatie beschikbaar. Wel werden incidenteel forse straffen opgelegd. Zo kreeg een bekende Brabantse pillenboer in eerste aanleg 14 jaar opgelegd voor de smokkel, of pogingen daartoe, van opgeteld bijna 3 miljoen XTC-pillen, waarvan in 2006 in hoger beroep 11,5 jaar bleef staan. Een opmerkelijke overweging van het hof was dat de verdachte de 'reputatie van Nederland als narcostaat' had bevestigd. In de periode 2010-2018 werden jaarlijks door de politie en het OM verantwoordingsrapporten naar de Kamer gestuurd, waaraan de informatie in de volgende tabel is ontleend.

Tabel 5.3 Opgelegde straffen (OM en politie) ¹⁸⁶

Jaar	< 1 jaar	1-2 jaar	2-5 jaar	5 jaar of meer
2010	10	8	14	6
2011	14	19	13	6
2012	9	10	15	2
2013	12	5	10	4
2014	9	5	11	6
2015	56	20	32	11
2016	101	68	81	25
2017	102	68	108	24
2018	148	91	123	31

Tabel 5.3 laat zien dat het aantal opgelegde vrijheidsstraffen over het geheel genomen in het onderzochte tijdvak toenam. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat sinds 2015 de opgelegde straffen voor criminaliteit in relatie tot synthetische drugs niet langer afzonderlijk worden gerapporteerd, maar samen worden genomen met alle drugsproductie en -handel, hetgeen de scherpe stijging in dat jaar verklaart. Het aantal opgelegde langdurige celstraffen van vijf jaar of meer blijft beperkt, wanneer het aantal opsporingsonderzoeken in aanmerking wordt genomen, ook wanneer er rekening mee wordt gehouden dat er tijd zit tussen de afronding van een onderzoek en de uiteindelijke veroordeling. Per opsporingsonderzoek werden in de hele periode slechts 1-2 personen veroordeeld tot een celstraf.

¹⁸⁶ Cijfers ontleend aan OM & politie, 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019.

Effecten

Aan de hand van de beschikbare evaluaties kan enig zicht op de effecten van de aanpak van synthetische drugs worden verkregen.

Schaarste aan precursoren (2007 – 2010)

Een van de speerpunten van het beleidsplan 'Samenspannen tegen XTC' was, zoals uiteengezet, het verstoren van de infrastructuur van de productie van synthetische drugs, met name door het beperken van de toegang tot productiemiddelen, met name de speciale reactievaten en zowel de legale als de illegale grondstoffen. Een grootproducent van reactievaten die al in allerlei laboratoria waren aangetroffen, was in 2002 aangehouden. Dit leek echter niet voor grote verstoringen te zorgen, aangezien het fabriceren van deze vaten weliswaar specialistisch werk was, maar de benodigde technische kennis op zichzelf niet schaars. Toch zag men ook hier dat de drempels waren verhoogd (Boerman et al., 2008). De legale chemicaliën waren in Nederland sinds het van kracht worden van de WVMC eveneens lastiger verkrijgbaar, onder andere door de meldingen van ongebruikelijke transacties op grond van die wet, maar de producenten konden nog steeds terecht in het buitenland (Boerman et al., 2008; Vijlbrief, 2012). Hoewel weinig zicht bestaat op de omvang, werden en worden deze stoffen ook wel gestolen bij groothandelaren in binnen- of buitenland (Boerman et al., 2008). In 2004 werd met succes een grootschalig opsporingsonderzoek uitgevoerd naar een Chinese criminele groep die op grote schaal PMK naar Nederland smokkelde (Huisman, 2005).

Op het diplomatieke vlak nam Nederland ook verdere initiatieven. Er was al een aantal jaren gewerkt aan het verbeteren van de samenwerking met China op het vlak van de export van illegale precursoren, hoewel deze werd bemoeilijkt door restricties omdat in China de doodstraf dreigde voor producenten van synthetische drugs. In 2008 zou China de Olympische zomerspelen organiseren en het land wilde zich daarom zo positief mogelijk presenteren en negatieve publiciteit waar mogelijk vermijden. Dit was, volgens een van de geïnterviewden, de reden dat de Chinese autoriteiten zich gevoelig toonden voor het strikter aanpakken van de illegale fabricage van PMK en BMK. Beide stoffen stonden immers op de lijst van verboden precursoren, die was gekoppeld aan het Drugsverdrag van 1988 van de Verenigde Naties, waaraan ook China zich had gecommitteerd. Het gevolg was dat deze precursoren omstreeks 2006 in Nederland nauwelijks nog beschikbaar waren (KLPD, 2012). Al vanaf 2007 was de productie van synthetische drugs, afgaande op het aantal productieplaatsen, spectaculair afgenomen. Tot 2013 werden er per jaar minder dan vijf laboratoria ontdekt waar XTC werd geproduceerd (Tops et al., 2018). Ook het aantal laboratoria waar amfetamine werd gefabriceerd nam af, maar hier was vanaf omstreeks 2008 alweer een geleidelijke stijging zichtbaar (Tops et al., 2018).

Een ontwikkeling waar het Nederlandse beleid weinig invloed op heeft gehad, behalve wellicht door de uitlevering van Nederlandse onderdanen die mogelijk een afschrikkende werking heeft gehad, was dat de nog altijd omvangrijke Amerikaanse markt, leek te zijn overgenomen door Chinese groeperingen die vanuit Canada opereerden (UNODC, 2007). Daarentegen was het belang van Australië als bestemmingsland

gegroeid. Dat land was al aan het begin van de jaren 2000, afgaande op de in beslag genomen hoeveelheden XTC, een belangrijke overzeese afnemer. Omstreeks 2007 was het land zelfs de grootste afzetmarkt voor Nederlandse XTC buiten Europa. In 2010 zond Nederland een politieliaison naar Canberra om de samenwerking verder te intensiveren. In datzelfde jaar werden ook grote zendingen naar Maleisië onderschept (KLPD, 2012). Ook was er sprake van illegale export van methamfetamine, of grondstoffen voor de productie daarvan, naar Australië en Azië.

Schatting van de omvang van de synthetische drugsopbrengsten

Het onderzoek 'Waar een klein land groot in kan zijn' trok in 2018 de aandacht door de schatting dat met synthetische drugs op jaarbasis vele miljarden gemoeid zouden zijn (Tops et al., 2018). Het rapport was dan ook vooral bedoeld om de urgentie van de problematiek onder de aandacht te brengen. Hoewel die schatting politiek gezien zijn doel heeft bereikt en regelmatig wordt aangehaald, kunnen er vanuit criminologisch perspectief de nodige kanttekeningen bij worden geplaatst. Een van de problemen is de aanname dat een misdaadmarkt hetzelfde functioneert als een 'gewone' markt. Dat is maar ten dele het geval: zo werkt 'voorraadbeheer' voor een criminele organisatie anders dan in het bedrijfsleven. Misdaadondernemers in de synthetische drugs bestellen bijvoorbeeld veel grotere hoeveelheden chemicaliën dan ze direct nodig hebben en kopen in waar ze op dat moment de hand op kunnen leggen. Zo leidde een aantal jaren geleden een opsporingsonderzoek lange tijd tot niets omdat een criminele groep in het buitenland allerlei chemicaliën insloeg om die vervolgens ergens op te slaan en er niets mee te doen, tot frustratie van politiemensen die zaten te wachten tot de peilbakens die ze hadden geïnstalleerd ze naar het laboratorium zouden leiden (Van Daele, Spapens & Fijnaut, 2008). Dat wordt door de auteurs ook wel onderkend, maar desondanks baseerden ze de schatting mede op grote hoeveelheden chemicaliën die in 2017 werden aangetroffen in enkele opslaglocaties, vanuit de veronderstelling dat die inderdaad bedoeld waren voor onmiddellijk gebruik, al dan niet door uiteenlopende criminele groeperingen (Tops et al., 2018, p. 231). Overigens biedt het rapport wel een interessant overzicht van de historische ontwikkelingen in de synthetische drugswereld en de aanpak van de problematiek, reden waarom er ook hier regelmatig naar wordt verwezen.

De UNODC ziet Europa en Nederland en België in het bijzonder, op dit moment nog altijd als de belangrijkste productielanden en bronlanden van XTC die elders in de wereld in beslag wordt genomen (UNODC, 2020). Opvallend is wel dat onderscheppingen van grootschalige zendingen pillen, of honderden kilo's MDMA die elders tot pillen werden verwerkt, zich in de afgelopen jaren niet of nauwelijks meer voordoen. Mogelijk wordt dit verklaard door een verandering in *modi operandi*, met name de verzending met postpakketten. De Verenigde Staten en Australië voerden enkele jaren geleden bijvoorbeeld een 100 procentcontrole in op postpakketten die vanuit Nederland worden verstuurd (Tops et al., 2018).

5.4 Reflectie op de bevindingen

Beleidsuitvoering

De uitvoering van de aanpak van de synthetische drugscriminaliteit en XTC in het bijzonder, is voor het eerst zichtbaar in de totstandkoming van de Wet Voorkoming misbruik chemicaliën in 1995, waarmee het beter mogelijk werd om de handel in legale precursoren aan te pakken. Het toenmalige IRT (later kernteam) Zuid-Nederland, kreeg al iets eerder synthetische drugs als aandachtsgebied voor het doen van fenomeenonderzoek en opsporingsonderzoek. Synthetische drugs staan sinds midden jaren negentig op de agenda. Dit betekende dat extern wetenschappelijk onderzoek naar de precieze aard en omvang van synthetische drugscriminaliteit niet zozeer noodzakelijk was om het vraagstuk op de radar van beleidsmakers te zetten, zoals dat bij wietteelt sterker het geval was. Het ging daarentegen meer om de wijze waarop de aanpak tekortschoot. Met name de fenomeenanalyse door het IRT-Zuid legde daarbij de vinger op de zere plekken en vormde de blauwdruk voor de multidisciplinaire aanpak door de Unit Synthetische Drugs (USD), die in 1998 op stoom kwam, en voor het programma 'Samenspannen tegen XTC.'

Voor de uitvoering van de aanpak werden specifieke voorzieningen opgebouwd zoals de USD en de XTC-teams. De kernelementen van de aanpak waren het verkrijgen van beter inzicht in de synthetische drugscriminaliteit in Nederland; het versterken van de handhaving en de opsporing; en het verstoren van de infrastructuur, vooral het verminderen van de beschikbaarheid van chemicaliën en speciale hardware.

Door organisatorische ontwikkelingen bij de politie, specifiek de vorming van de Nationale Recherche in 2004 werden specifieke voorzieningen zoals de USD en de XTC-teams weer afgebouwd. De multidisciplinaire benadering op een locatie, zoals die binnen de USD was uitgevoerd, werd daarmee verlaten. De afdeling kennis en expertise van de USD ging op in de Dienst Landelijke Informatieorganisatie. Veel specialisten die werkzaam waren geweest bij het KTZ/USD en het LFO waren inmiddels overgeplaatst naar andere functies binnen de politie of de andere deelnemende instanties, of bereikten hun pensioengerechtigde leeftijd, waardoor expertise verloren ging.

Het leek er bovendien op dat het probleem van synthetische drugs omstreeks 2007 onder controle was, door de aanhouding van uiteenlopende kopstukken en facilitators, maar met name door het afknippen van de toevoer van PMK en BMK uit China, terwijl wellicht ook marktontwikkelingen en verminderde populariteit van XTC een rol speelde. Dat gold overigens meer voor XTC dan voor amfetamine, waar schaarste aan noodzakelijke grondstoffen minder speelde en de gebruikersmarkt stabiel was. Aangezien synthetische drugs op papier steeds landelijke opsporingsprioriteit bleven houden, voltrok de vermindering van de aandacht min of meer sluipenderwijs als gevolg van reorganisaties.

Omstreeks 2010 ontstond een *bottom-up* ontwikkeling. Het werd duidelijk dat de productie van XTC weer toenam. Vooral in Zuid-Nederland werden steeds vaker laboratoria aangetroffen en het aantal afvaldumpingen steeg sterk. Dat had te maken met het feit dat de producenten waren overgestapt op pre-

precursoren, die op dat moment nog legaal waren, zoals APAAN. In internationaal kader maakte Nederland zich sterk om deze en andere pre-precursoren aan de lijst van gecontroleerde chemicaliën toe te voegen. Dat bleek echter niet eenvoudig door het grote aantal stoffen dat als zodanig kan worden gebruikt, die in tegenstelling tot PMK en BMK, bovendien uiteenlopende industriële toepassingen kenden. Tilburg en omgeving leek een concentratiegebied van amfetamineproductie en rechercheurs die ter plekke aan dat probleem werkten vroegen er aandacht voor bij hun bestuurders, die het vervolgens aankaartten bij de regering. Tegelijkertijd initieerden de burgemeesters van de vijf grootste Brabantse steden een Taskforce. Ze bleven de problematiek onder de aandacht brengen op het nationale niveau, en realiseerden financiële steun voor de Taskforce en, na enig tegensputteren door de korpschef van de Nationale Politie en de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie, ook extra personele capaciteit ten behoeve van de opsporing, zowel bij de politie als het OM. Vanaf 2004 werd de beweging ingezet om de uitvoering van het opsporingsbeleid niet meer specifiek te richten op afzonderlijke drugsmarkten, zoals synthetische drugs, maar te kiezen voor een benadering die zich richtte op ondermijningsproblematiek in het algemeen, vanuit een integraal perspectief.

Resultaten en effecten

De jaarrapportages van het OM en de politie en de Nationale Drug Monitor bieden cijfermatige gegevens over uiteenlopende indicatoren. Het overzicht van verdere ontwikkelingen op de markt van XTC-productie en -handel is te vinden in criminaliteitsbeeldanalyses en vanaf 2004 in de nationale dreigingsbeelden, waaraan ook gevalsstudies ten grondslag lagen die zich op synthetische drugs richtten, hoewel de meest recente deelstudie uit 2017 niet meer openbaar werd gemaakt. De fenomeenonderzoeken en criminaliteitsbeeldanalyses worden veelal door de politie zelf uitgevoerd, overigens met betrokkenheid van externe onderzoekers.

Zoals hiervoor werd geschetst is de aanpak van synthetische drugs en XTC in het bijzonder, wisselend succesvol geweest. De massieve inspanning die vanaf eind jaren negentig tot omstreeks 2004 werd gepleegd, heeft geleid tot een substantiële afname van het aantal aangetroffen laboratoria, terwijl zichtbaar werd dat die mede werd verklaard doordat de producenten meer moeite hadden om aan met name PMK te komen. Bovendien werden diverse kopstukken tot langdurige celstraffen veroordeeld, waardoor zij althans een aantal jaren tot inactiviteit werden gedwongen. Het duurde echter slechts enkele jaren voordat de producenten de barrière wisten te slechten van de schaarste aan PMK, door op het gebruik van pre-precursoren over te stappen. Op dat moment was de aandacht voor een brede landelijke aanpak van de synthetische drugsproblematiek verminderd,

Het aantal (uiteenlopende) interventies nam in het werkgebied van de Taskforce vanaf omstreeks 2014 snel toe. Hoewel er sprake is van enige verschuivingseffecten naar bijvoorbeeld Oost-Nederland, is het aantal aangetroffen laboratoria niet afgenomen. Of dit ook betekent dat de omvang van de productie niet is afgenomen valt niet vast te stellen.

De nog uitblijvende daling van het aantal productielocaties kan enerzijds mogelijk worden verklaard uit een groeiende omvang van de problematiek en het betere zicht dat erop is verkregen. Anderzijds hebben nieuwe opsporingsmethoden juist bijgedragen aan ontmanteling van meer productielocaties. Daaraan hebben succesvolle acties bijgedragen, zoals operatie Trefpunt en het kraken van verschillende Pretty Good Privacy (PGP)-berichtenservers. Die informatie leidde mede tot het oprollen van productieplaatsen van synthetische drugs en opslagplaatsen van chemicaliën en hardware.

Er is dus weinig zicht op de uiteindelijke effecten van de inspanningen in het afgelopen decennium. Dit kan (deels) worden teruggevoerd op het gebrekkige inzicht dat er nog altijd is in de wijze waarop 'misdaadondernemers' te werk gaan. De aanname is doorgaans dat misdaadmarkten vergelijkbaar zijn met legale markten, maar het is zeer de vraag of dat ook zo is. Waar een gewone ondernemer gewoonlijk geen grote voorraden aanhoudt, heeft een misdaadondernemer andere overwegingen: de kosten van de opslag van grondstoffen zijn verwaarloosbaar ten opzichte van de winsten die behaald kunnen worden. Grote hoeveelheden in beslag genomen chemicaliën zeggen dus weinig over hoe snel deze daadwerkelijk worden gebruikt. We weten daarnaast weinig over hoe goed, of hoe slecht, een misdaadondernemer de afzetmarkt weet in te schatten. Wordt er geproduceerd al naar gelang de vraag, of wordt er geproduceerd omdat de productiemiddelen nu eenmaal beschikbaar zijn en ziet de criminele ondernemer later wel hoe hij de gefabriceerde drugs verkoopt? Synthetische drugs kunnen, mits zorgvuldig verpakt en onder geschikte omstandigheden, langdurig opgeslagen worden zonder dat dit veel invloed heeft op de kwaliteit. En ook slechte kwaliteit valt altijd nog wel te verkopen, ook al komt de koper dan misschien niet terug, of is er een risico dat deze met geweld verhaal komt halen. Tot slot is de markt niet transparant, wat wil zeggen dat kopers niet uitgebreid kunnen shoppen om de aanbieder te vinden die de beste kwaliteit tegen de laagste prijs levert. Bovendien is ook de relatie tussen aanbod op groothandelsniveau en de consumentenprijs minder sterk dan bij een 'gewoon' product, maar we begrijpen evenmin precies waarom.

Indicatoren

Hoofdstuk 6

6 Indicatoren

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de wijze beschreven waarop de bereikte resultaten en effecten van het beleid gericht op de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit inzichtelijk worden gemaakt. Eerst gaan we in paragraaf 6.2 in op de belangrijkste bronnen en gehanteerde indicatoren die in eerdere studies en jaarverslagen gehanteerd worden. Vervolgens reflecteren we in paragraaf 6.3 op deze bronnen en indicatoren, aan de hand van beschikbaar cijfermateriaal en onderzoek en de uitkomsten van de interviews en expertsessie. Ten slotte gaan we in paragraaf 6.4 in op indicatoren die in de nabije toekomst gehanteerd kunnen worden om de resultaten en effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten.

Gehanteerde definities resultaten en effecten

Onder resultaten (output) verstaan we de meetbare interventies door de ketenpartners. Het betreft, onder meer, het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken, aangehouden en veroordeelde daders, in beslag genomen hoeveelheden drugs, afgepakte hoeveelheden geld, inclusief (on)roerende goederen, opgelegde straffen en aantallen ontmantelde productielocaties, in Nederland.

Onder effecten van de aanpak (outcome) verstaan we de invloed die deze interventies hebben op het terugdringen van de georganiseerde drugscriminaliteit c.q. het veiliger maken van Nederland. Wenselijke effecten zijn dan onder meer afname van de omvang van de drugscriminaliteit, vermindering van geweld gerelateerd aan deze criminaliteit, een vermindering van drugsimport en -doorvoer, en een vermindering van drugsproductie. Daarnaast kunnen onbedoelde effecten optreden bijvoorbeeld verplaatsingseffecten.

6.2 Bronnen

Er zijn verschillende bronnen waarmee op dit moment aan de hand van indicatoren de beoogde resultaten en effecten van de bestrijding in kaart worden gebracht. We geven hieronder een overzicht van de belangrijkste bronnen met een beschrijving van de methoden van dataverzameling die daarin worden gehanteerd.

Nationale Drug Monitor

De Nationale Drug Monitor (NDM) is een jaarlijkse uitgave van het Trimbos-instituut en het WODC. De NDM rapporteert ook aan internationale organisaties, waaronder het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA; zie verderop). De NDM bestaat sinds 1999, en is ingesteld op initiatief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ten aanzien van drugscriminaliteit worden in de NDM cijfers gerapporteerd over inbeslagnames, aangetroffen productielocaties, de afdoening van drugszaken, en de rapporten gaan daarnaast in op relevante ontwikkelingen in wetgeving en beleid. De cijfers over de

geregistreerde drugscriminaliteit en de strafrechtelijke reactie hierop, worden gerapporteerd aan de hand van met het ministerie van Justitie en Veiligheid overeengekomen indicatoren (illegale handel, bezit en productie van drugs en de criminaliteit en overlast door gebruikers).

De NDM is gebaseerd op gegevens uit de registratiesystemen van het OM, de politie en op justitiële documentatie. Daarnaast worden jaarlijks de bevindingen uit nieuw gepubliceerd onderzoek samengevat. De meerwaarde van de NDM ligt in de strakke wetenschappelijke bewaking van de kwaliteit van de gegevens en de, zoveel mogelijk, uniforme rapportage over de jaren heen, zodat ontwikkelingen zo goed mogelijk kunnen worden gevolgd.

Jaarrapportages OM en politie 'aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit'

Sinds 2010 maken het OM en de politie inzichtelijk op welke manier de georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit wordt aangepakt. De jaarlijkse rapporten worden toegezonden aan de Tweede Kamer. Het laatstverschenen rapport presenteert cijfers over 2018. Het is niet bekend of deze vorm van rapportage daarmee is beëindigd, of tijdelijk onderbroken vanwege de coronacrisis of om andere redenen.

In de rapporten wordt de inzet op het gebied van opsporing en vervolging in beeld gebracht en gerelateerd aan de doelstellingen van de Veiligheidsagenda. De cijfers betreffen uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van de onderzoeken die werden uitgevoerd door de Bijzondere Opsporingsdiensten en de KMar. In de rapporten worden ontwikkelingen in de cijfers ook inhoudelijk nader geduid.

Een nadeel van de jaarrapportages is dat de wijze van rapporteren over afzonderlijke drugsmarkten door de jaren heen niet uniform was, bijvoorbeeld omdat categorieën werden aangepast of samengevoegd, of de resultaten van afzonderlijke instanties niet op dezelfde wijze werden gerapporteerd. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in langetermijntrends.

Jaarverslagen RIEC's/ LIEC

In de jaarverslagen van de RIEC's en het LIEC worden de werkzaamheden in het betreffende jaar verantwoord, met betrekking tot het ondersteunen van de partners in het integraal bestrijden en voorkomen van ondermijnende criminaliteit. De activiteiten van de centra worden vooral inhoudelijk beschreven, bijvoorbeeld de bevindingen uit opgestelde ondermijningsbeelden, de signalen die werden verkregen van, of doorgegeven aan de RIEC-partners, initiatieven op het vlak van bestuurlijke weerbaarheid, en de uitgevoerde thematische aanpakken. De verslagen presenteren cijfers voor vier indicatoren (zie tabel 6.1). Deze worden niet gekoppeld aan concrete en meetbare doelstellingen en worden niet met eerdere jaren vergeleken. Door de verschillende jaarrapporten naast elkaar te leggen kan slechts een beperkt beeld worden verkregen van ontwikkelingen in de tijd, aangezien de categorieën waarover wordt gerapporteerd niet in alle jaren gelijk zijn. De indicatoren bieden daarnaast niet altijd goed inzicht in wat de cijfers precies betekenen, bijvoorbeeld omdat wordt gerapporteerd over aantallen interventies, aantallen ingebrachte RIEC-casussen, of bestuurlijke rapportages, waarvan niet duidelijk is wat deze precies inhielden.

Nationaal dreigingsbeeld

De nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit werden gepubliceerd in 2004, 2008, 2012 en 2017. Ten aanzien van specifieke drugsmarkten wordt steeds een terug- en vooruitblik geboden. De nationale dreigingsbeelden zijn gebaseerd op deelstudies naar thema's die als prioriteit werden benoemd, alsmede op bredere inventarisaties van criminele markten die zich mogelijk tot een (nieuwe) dreiging kunnen ontwikkelen. In 2008 en 2012 werden de deelstudies naar specifieke drugsmarkten ook afzonderlijk gepubliceerd, maar bij de laatste editie van het nationaal dreigingsbeeld werd alleen het samenvattende hoofdrapport openbaar gemaakt. De deelstudies die de onderlegger vormen voor het overkoepelende dreigingsbeeld zijn gebaseerd op uiteenlopende informatie: analyses van dossiers van afgesloten opsporingsonderzoeken en andere politiegegevens, expertinterviews en literatuurstudie. De dreigingsbeelden zijn primair bedoeld om de regering te helpen bij het bepalen van opsporingsprioriteiten, hoewel er weinig veranderingen zijn geweest in de prioriteitsstelling van de opsporing van verdovende middelen in de periode dat de dreigingsbeelden werden opgesteld. De enige verandering in dat opzicht is dat wietteelt pas in 2008 tot opsporingsprioriteit werd benoemd. De nationale dreigingsbeelden en de deelstudies, voor zover openbaar c.q. beschikbaar, bieden een diepgaand overzicht van de beschikbare informatie over uiteenlopende criminele markten en zijn daarmee in zekere zin te beschouwen als de opvolger van de studies die in 1996 in het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden werden gepubliceerd. Het zijn echter geen rapporten waarin op basis van een vaste set van indicatoren, trends worden gevolgd. De rapporten bieden wel enig inzicht in bereikte effecten, bijvoorbeeld waar het gaat om veranderingen in *modi operandi* van criminelen.

In het verlengde hiervan kan ook worden gewezen op de Monitor georganiseerde criminaliteit, die sinds 1998 door het WODC wordt opgesteld en waarvan intussen vijf edities zijn verschenen. Deze monitor speelt eveneens een rol bij het bepalen van opsporingsprioriteiten. In tegenstelling tot wat de titel mogelijk suggereert, worden in de rapporten geen trends gemonitord aan de hand van indicatoren. In plaats daarvan worden in de afzonderlijke edities van de monitor een of meer specifieke aspecten van georganiseerde criminaliteit uitgelicht, zoals de netwerkstructuur van de onderwereld, of criminele carrières van leden van criminele samenwerkingsverbanden. De monitor is primair gebaseerd op analyses van dossiers van afgesloten opsporingsonderzoeken en op andere strafrechtelijke informatie. Per editie wordt een aantal nieuwe dossiers geanalyseerd en toegevoegd aan het totale informatiebestand.

Evaluatiestudies

Er zijn in de afgelopen jaren ook regelmatig evaluatiestudies uitgevoerd met betrekking tot specifieke criminele fenomenen. Een selectie van deze studies is nader gescreend op het gebruik van onderzoeksmethoden en indicatoren (zie bijlage 5 voor een overzicht). Over het gebruik van onderzoeksmethoden en indicatoren in deze studies kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- 🕒 In vrijwel alle evaluaties zijn in beperkte mate kwantitatieve onderzoeksmethoden gebruikt, en dan vaak in combinatie met kwalitatieve methoden (met name interviews met professionals/sleutelpersonen).

-  In verschillende studies is gebruik gemaakt van de methode 'realistic evaluation' die door Pawson and Tilley (2004) is ontwikkeld. Onder meer in een evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009) en in de evaluatie van het programma 'Samenspannen tegen XTC' (Neve et al., 2007), is van deze methode gebruik gemaakt. In 2012 komen we de methode van realistic evaluation ook weer tegen in de evaluatie door het WODC van de bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. In de realistic evaluation methode wordt een beleids- of programmamologica opgesteld op basis van beschikbare beleidsdocumenten en interviews met de opstellers van het beleid of programma. Vervolgens wordt op basis van eerder onderzoek nagegaan of van de voorgestelde maatregelen verwacht mag worden dat de beoogde doelen van het beleid of het programma bereikt worden. Deze methode is in zwang geraakt omdat het vaak onmogelijk is om met klassieke empirische studies kwantitatieve effecten vast te stellen.
-  In de voorstudie voor de evaluatie van de nota 'Samenspannen tegen XTC' (Snippe et al., 2002) en Van Laar en Van Ooyen-Houben (2009) hebben de onderzoekers op basis van een analyse van de internationale literatuur, veelgebruikte indicatoren geselecteerd om na te gaan of de beoogde doelstellingen van het beleid gericht op het beheersen en beperken van drugssmokkel, -productie en -handel, werden behaald. Op basis van deze zoektocht kozen Van Laar en Van Ooyen-Houben (2009) voor de volgende indicatoren: in beslag genomen hoeveelheden drugs (1), straatprijzen (2) in combinatie met de zuiverheid (3) en de ontwikkelingen in het drugsgebruik (4). Het bleek aan de hand van deze indicatoren vrijwel onmogelijk om eenduidig vast te stellen of de doelstellingen van het drugsbeleid behaald werden. Snippe en collega's (2002) selecteerden, naast bovengenoemde indicatoren, ook nog het aantal ontmantelde productieplaatsen en het aantal gearresteerde en veroordeelde betrokkenen bij XTC-handel of productie.
-  In één van de evaluaties gericht op het afpakken van crimineel vermogen, werd gebruik gemaakt van een methode die niet in andere evaluaties werd toegepast. Het betreft het in 2018 door het WODC uitgevoerde onderzoek "Integraal afpakken van crimineel vermogen" (Van Rij, 2018). Hierin is een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) gemaakt ten aanzien van integraal afpakken, aan de hand van registratiegegevens.

Ten slotte is ons opgevallen dat in geen enkele van de bestudeerde evaluatiestudies gebruik is gemaakt van respondenten uit het (criminele) drugscircuit. Overigens is in enkele etnografische studies wel gebruik gemaakt van deze methode. Zo ondervroeg Zaitch (2002) 43 Colombianen die in Nederland actief waren in de cocaïnehandel.

Gehanteerde indicatoren

In onderstaande tabel geven we weer welke indicatoren de eerdere bronnen hanteerden om de resultaten en effecten in beeld te brengen. We hebben hier per bron een onderscheid gemaakt in de indicatoren met betrekking tot de resultaten en de effecten.

Schema 6.1 Overzicht gehanteerde indicatoren per bron

Monitor	Gehanteerde indicatoren
NDM	<i>Resultaten:</i> ⊕ Aantal opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit waarbij drugs het eerste aandachtsgebied vormden. ⊕ Inbeslagnames drugs in kg ⊕ In beslag genomen chemicaliën voor drugsproductie ⊕ Aantal ontmantelde productielocaties van synthetische drugs en aantal geregistreerde afvaldumplocaties ⊕ Aantal geruimde hennepkwekerijen ⊕ Geregistreerde soft- en harddrugsincidenten bij de politie ⊕ Aantal geregistreerde verdachten van een Opiumwetdelict bij de politie ⊕ Instroom van Opiumwetzaken en -delicten bij het OM ⊕ Beslissingen door het OM in Opiumwetzaken ⊕ Afdoening door de rechter in eerste aanleg in Opiumwetzaken ⊕ Aantal sancties OM en rechter bij Opiumwetzaken ⊕ Aantal gedetineerden vanwege een Opiumwetdelict ⊕ Strafrechtelijke recidive van Opiumwetdelinquenten <i>Effecten:</i> ⊕ Prevalentie drugsgebruik en andere gebruikscijfers ⊕ Straatwaarde drugs
Jaarverslagen OM en Politie	<i>Resultaten:</i> ⊕ Aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden (csv's) ⊕ Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar csv's ⊕ Aantal overige strafrechtelijke onderzoeken ⊕ Aantal opgelegde vrijheidsstraffen (en duur) <i>Effecten:</i> ⊕ Geen gebruik van effectindicatoren
Jaarverslagen RIEC/ LIEC	<i>Resultaten:</i> ⊕ Aantal opgeleverde (integrale) ondermijningsbeelden ⊕ Aantal behandelde RIEC-casussen (voortgekomen uit ondermijningsbeelden of ingebracht door gemeenten/ OM/ politie/ Belastingdienst/ overige partner) ⊕ Aantal keer dat een thema (zoals georganiseerde hennepcultuur) speelde in een RIEC-casus ⊕ Aantal interventieadviezen n.a.v. RIEC-casussen (bestuurlijk, strafrechtelijk/ fiscaal/ overig) ⊕ Totaalbedrag integraal afgepakt geld <i>Effecten:</i> ⊕ Geen gebruik van effectindicatoren
EMCDDA	<i>Resultaten:</i> ⊕ Inbeslaggenomen drugs (hoeveelheid en aantal, marktniveau, handelsroute, type drug) ⊕ Zuiverheid en samenstelling van drugs (voor poederdrugs naar marktniveau) ⊕ Drugsprijzen (naar marktniveau) ⊕ Ontmantelde productiefaciliteiten (synthetische drugs, cannabis, cocaïne extractie locaties) ⊕ Delicten tegen drugswetten (naar soort delict en type drug) ⊕ De beschikbaarheid van drugs volgens populatiesurveys ⊕ Schattingen van de omvang van drugsmarkten.

Monitor	Gehanteerde indicatoren
Evaluatie Nederlands drugsbeleid (2009)	<i>Resultaten:</i> - In beslag genomen hoeveelheden drugs <i>Effecten:</i> - Straatprijzen in combinatie met de zuiverheid - Ontwikkelingen in het drugsgebruik
Pact voor de Rechtsstaat (suggesties)	<i>Resultaten</i> - Inbeslagnames van de verschillende soorten drugs (bij gelijkblijvende of toegenomen politie-inzet) - Een wezenlijke verandering van de Nederlandse rol en reputatie als Europese draaischijf van de drugseconomie, zoals in beeld gebracht in rapportages van het EMCDDA, Europol en het UNODC - Het aantal aangetroffen csv's in politie- en justitiesystemen - Het aantal buitenlandse rechtshulpverzoeken aan Nederlandse autoriteiten in verband met drugs - Het aantal geconstateerde verdachte transacties door de FIU (bij gelijkblijvende of toegenomen inzet) - Het aantal jongeren in trajecten voor persoonsgebonden aanpak - Drugresten in afvalwater (ihkv 'denormalisering' van drugsgebruik) <i>Effecten:</i> - Geen suggesties voor effectindicatoren
Evaluatie Samenspannen tegen XTC (outcome)	<i>Resultaten:</i> - In beslag genomen precursoren en tabletten - Ontmantelde productieplaatsen - Gearresteerde betrokkenen bij XTC-handel of productie in binnen- en buitenland - Veroordeelde betrokkenen bij XTC-handel of productie in binnen- en buitenland <i>Effecten:</i> - Kwaliteit van de tabletten - Ontwikkeling in de prijzen in verschillende stadia van de XTC-productie. - Prevalentie XTC-gebruik

6.3 Reflectie op bronnen en indicatoren

Beschikbare bronnen en gehanteerde indicatoren

Verreweg de belangrijkste bron die in Nederland beschikbaar is om zicht te houden op (cijfermatige) ontwikkelingen in het drugsgebruik en de bestrijding van drugscriminaliteit is de Nationale Drug Monitor, die jaarlijks verschijnt. Dit instrument staat onder begeleiding van een wetenschappelijke commissie die de kwaliteit en onafhankelijkheid bewaakt, en voorziet als enige in trendgegevens over een langere termijn. De Nationale Drug Monitor biedt niet alleen cijfers, maar ook inzicht in de resultaten van nieuw (internationaal) onderzoek, beleidsontwikkelingen en nieuwe onderzoeksmethoden, zoals het schatten van drugsgebruik op basis van analyses van het rioolwater.

Ook het OM, de politie en de RIEC's en het LIEC leveren cijfers aan in jaarrapportages, maar deze zijn vooral bedoeld om verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten en niet zozeer om trends inzichtelijk te maken. Deze bronnen, en dat geldt ook voor de periodieke nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit, bieden tevens kwalitatieve inzichten in ontwikkelingen, maar dat gebeurt niet op een systematische manier. Tot slot worden incidenteel (evaluatie)studies uitgevoerd naar specifieke fenomenen of uitvoering van beleid, maar zelden naar drugscriminaliteit in algemene zin. Uit deze

evaluaties blijkt dat de beschikbare cijfermatige bronnen slechts in (zeer) beperkte mate bruikbaar zijn om effecten van uitgevoerd beleid vast te stellen. Hieronder gaan we nader in op de redenen voor de beperkte bruikbaarheid.

Beperkt inzicht in effecten

De gehanteerde cijfermatige indicatoren betreffen zowel de vraag- als de aanbodzijde van verdovende middelen. We illustreren de beperkingen aan de hand van twee indicatoren, namelijk inbeslagnames en de straatprijs. De cijfers over de inbeslagnames worden meer bepaald door de inspanningen van de handhavings- en opsporingsinstanties, dan dat ze een getrouwe afspiegeling vormen van de omvang van drugsmarkten en de ontwikkelingen daarop (Bright & Ritter, 2010: 29). Veranderingen in het aantal inbeslagnames en de hoeveelheden in beslag genomen middelen, kunnen derhalve niet direct worden gekoppeld aan veranderingen in vraag en aanbod. Het identificeren van trends is bovendien lastig, omdat incidentele grote onderscheppingen de jaarcijfers sterk kunnen beïnvloeden. Zoals in hoofdstuk 5 al werd beschreven, functioneren criminele markten niet op dezelfde manier als 'gewone' markten, omdat door het verborgen karakter er geen sprake is van normale prijsvorming. Het primaire belang voor de 'misdadondernemer' is dat productieplaatsen of smokkelzendingen niet worden ontdekt. Door de grote winsten in verhouding tot de kosten van transport, opslag en andere logistiek, is optimale efficiëntie van dit proces voor criminele netwerken minder van belang dan voor bedrijven in de 'bovenwereld', hoewel individuele misdadondernemers op dit punt soms een opmerkelijke 'gierigheid' aan de dag leggen (Klerks, 2000; Moors en Spapens, 2017). In de praktijk is dan ook zichtbaar dat smokkeltransporten soms grote omwegen nemen en daardoor langdurig onderweg zijn, of dat veel meer productiemiddelen, bijvoorbeeld voor synthetische drugs, worden aangeschaft dan op dat (of zelfs enig) moment nodig zijn. Er wordt (al dan niet door specialisten) ingekocht wanneer er een leverancier beschikbaar is. De kosten van het huren van een loods of garagebox waar de goederen langdurig kunnen worden opgeslagen spelen geen rol. Wanneer de goederen niet bederven – en datzelfde geldt voor eindproducten – kunnen ze dus desgewenst voor langere perioden worden bewaard tot ze nodig zijn of er een goede prijs voor kan worden verkregen, tenzij de misdadondernemer de inkomsten niet kan missen (zie bijvoorbeeld Spapens, 2006; Van Daele, Spapens & Fijnaut, 2008).

Deze constatering hebben ook gevolgen voor het meten van straatprijzen. Prijsstijgingen kunnen wijzen op een (tijdelijk) tekort aan drugs, bijvoorbeeld als gevolg van minder productie, meer inbeslagnames, of omdat er minder criminelen met de juiste contacten op vrije voeten zijn. De zuiverheid van de middelen gaat dan meestal ook omlaag. Vanwege de eerder benoemde voorraden reageert de marktprijs echter niet direct op verminderde beschikbaarheid van productiemiddelen of drugs (Paoli et al., 2009). Bovendien kennen drugsmarkten een sterke internationale oriëntatie en geven Nederlandse cijfers daarvan maar een beperkt beeld, niet in de laatste plaats omdat een groot deel van de in Nederland geproduceerde en ingevoerde roesmiddelen (weer) wordt geëxporteerd (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009). De resultaten van opsporingsinspanningen werken daarom maar beperkt door op de Nederlandse straatprijzen. De markt is voorts niet transparant: zowel de consumenten als de (groot)handelaars kunnen maar beperkt 'shoppen'

om aanbieders, respectievelijk kopers, te vinden. Dit zien we terug in de prijzen die worden berekend: soms wordt voor kleine partijen verdovende middelen een lagere kostprijs gerekend dan voor grote, terwijl men het omgekeerde zou verwachten (Spapens, 2006). Het gebruik van drugs is bovendien niet zonder risico, zodat het ook voor een consument belangrijker is om te kopen bij een 'betrouwbare' dealer, dan bij een onbekende leverancier die goedkoper is.

De kwaliteit van cijfers omtrent inbeslagnames en straatprijzen wordt verder beperkt door factoren als gebrekkige registratie of een relatief klein aantal waarnemingen. Dit kwam in 2017 onder andere naar voren in een intern adviesdocument van de Nederlandse werkgroep Drug Supply Indicators over de mogelijkheid tot levering van informatie over kernindicatoren aan het EMCDDA. Zo bleken cijfers voor met name het aantal inbeslagnames en de hoeveelheid aangetroffen drugs door Nederland niet volledig aangeleverd te kunnen worden, omdat met name kleinschalige inbeslagnames niet door alle eenheden van de politie werden geregistreerd (Jacobs, Pierson & Roos-Nijkamp, 2016). Verder is het niet altijd mogelijk om onderscheid te maken op drugsmarktniveau (o.a. op de punten van inbeslagnames, zuiverheid en marktprijzen). Ook bij de telling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden werd geconstateerd dat registraties niet altijd volledig en eenduidig waren (Korf et al., 2018).

De beperkingen die gelden ten aanzien van de registraties maken het zeer lastig om uitspraken te doen over de resultaten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Er is sprake van een groot *dark number*, waardoor het moeilijk is om zaken zoals de pakkans en daarmee de invloed op de activiteiten en werkwijze van criminele netwerken goed in te schatten. In hun *modi operandi* is bovendien sprake van autonome ontwikkelingen, die losstaan van wat de overheid aan maatregelen treft (Ceulen, Van Nimwegen & Spapens, 2021). Zo heeft de stormachtige groei van de wereldwijde verzending van postpakketten als gevolg van de online handel in allerlei goederen, ervoor gezorgd dat het op deze manier kleinschalig exporteren (en wellicht ook importeren) van verdovende middelen mogelijk aantrekkelijker is geworden dan het sturen van drugskoeriers. Voorts speelt mee dat de te bereiken effecten door de opeenvolgende kabinetten nimmer in termen van (goed) meetbare doelstellingen werden geformuleerd, maar er altijd voor politieke speelruimte werd gezorgd (zie hoofdstuk 2). Het ontbrak tot slot, ondanks vragen vanuit de Kamer, vaak aan heldere werkdefinities van termen als 'aanpakken', 'interventies', of zelfs begrippen als 'ondermijning' en eerder 'georganiseerde criminaliteit.'

In de onderzochte periode werd slechts een enkel onderzoek uitgevoerd waarin het drugsbeleid centraal stond, naast een evaluatie van een beleidsprogramma ten aanzien van synthetische drugscriminaliteit, waarin ook aandacht werd besteed aan effecten (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009; Neve et al., 2007). Deze studies kampten, net als het onderhavige onderzoek, met het probleem dat over bereikte effecten in zijn algemeenheid geen harde uitspraken konden worden gedaan. Andere beleidsprogrammas ten aanzien van de bestrijding van specifieke drugsmarkten werden in het tijdvak 1995-2020 niet onder de loep genomen. Zo werd het beleid dat in 2004 werd neergelegd in de 'Cannabisbrief', nooit op systematische wijze geëvalueerd. Datzelfde geldt voor het meer algemene beleid ten aanzien van de georganiseerde

(ondermijnende) criminaliteit. Wel werd een evaluatiestudie uitgevoerd naar de doelstelling om het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden te verdubbelen (Korf et al., 2018).

Tijdens de interviews en de expertmeeting is naar voren gekomen dat beter inzicht krijgen in effecten niet zozeer vraagt om cijfers, maar vooral om kwalitatief inzicht. Er is bij uitvoeringsorganisaties een groeiende behoefte aan 'het verhaal achter de cijfers' en de 'de context'. Een methode die in dat licht volgens geïnterviewden en deelnemers aan de expertsessie nader zou kunnen worden geëxploreerd, is narratief evalueren, ook wel story-telling genoemd. In deze methode wordt gevraagd naar concrete ervaringen van respondenten met bepaalde situaties of maatregelen. Hoe meer mensen hun ervaringen delen en hoe gevarieerder het type respondenten, des te waardevoller zijn de resultaten die deze methode kan opleveren. Zo zouden professionals en beleidsmakers vaker overwegingen over en ervaringen met eerdere aanpakken en beleid kunnen delen, om zo een collectief geheugen op te bouwen. Het is eveneens van belang ook te proberen ervaringen van respondenten uit het (criminele) drugsmilieau te achterhalen. Ook in de literatuur wordt het gebruik van *narrative evaluation* meer en meer gesignaleerd, zoals blijkt uit het overzicht van bijvoorbeeld Presser en Sandberg (2015).

6.4 Toekomst

In dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat het inzichtelijk maken van trends ten aanzien van de drugsproblematiek en -criminaliteit veel inspanning vergt. Met name de Nationale Drug Monitor is in dat licht een essentieel instrument, dat in weinig lidstaten van de EU op dezelfde manier beschikbaar is. De kwaliteit van de cijfers in deze monitor wordt vanzelfsprekend echter bepaald door de kwaliteit van de informatie die door een veelheid aan instanties wordt aangeleverd. Op dat punt is zeker nog verbetering mogelijk: met name bij de politie had (en heeft) registratie niet altijd de hoogste prioriteit (Jacobs, Pierson & Roos-Nijkamp, 2016). Daarnaast is behoefte aan betere kwalitatieve duiding van cijfers en inzichtelijk maken van de context waarin de resultaten werden gerealiseerd, zodat ook meer kan worden gezegd over de bereikte effecten. Het is van groot belang om 'het verhaal achter de cijfers' te kennen. Het maakt bijvoorbeeld nogal wat uit of het aantal aangetroffen wietkwekerijen of synthetische drugslaboratoria, of de hoeveelheden cocaïne die in beslag werden genomen, stegen of daalden bij gelijkblijvende handhavings- en opsporingsinspanningen, of omdat er meer of minder in werd geïnvesteerd.

Op basis van het huidige onderzoek zien we geen nieuwe kwantitatieve indicatoren die zouden kunnen worden gehanteerd. Technische ontwikkelingen, bijvoorbeeld de al genoemde analyses van rioolwater, zouden in de toekomst wellicht betrouwbare resultaten kunnen opleveren die niet afhankelijk zijn van de inspanningen van en registratie door de opsporingsinstanties, maar daarvan kan worden gezegd dat deze al de aandacht hebben, bijvoorbeeld in de context van de NDM. Daarnaast zouden de thans aangeleverde cijfers van meer detail kunnen worden voorzien, indien de toeleverende instanties de bereidheid hebben om daarover gegevens bij te houden. Zo bieden de cijfers over aangetroffen productielocaties bijvoorbeeld geen inzicht in de capaciteit van het lab of het aantal wietplanten dat werd gekweekt. In hoofdstuk 3 gaven wij aan dat een mogelijk effect van het beleid ten aanzien van de thuisteelt is geweest dat de kwekerijen

gemiddeld kleiner zijn geworden. Hoewel dat een relevant effect is, en gevolgen zou kunnen hebben voor de toekomstige aanpak, valt op basis van de beschikbare cijfers niet met zekerheid te zeggen of die ontwikkeling zich inderdaad heeft voorgedaan, omdat niet wordt gerapporteerd hoe groot de aangetroffen kwekerijen waren. Ook in meer algemene zin is ten aanzien van georganiseerde criminaliteit context bij de cijfers welkom: wie werden er precies veroordeeld en welke rollen hadden zij binnen het criminele samenwerkingsverband? Van wie werd geld afgepakt en kon dit ook daadwerkelijk worden geïncasseerd? Daarbij moet steeds een evenwicht worden gezocht tussen wat wenselijk is en wat haalbaar is voor de instanties die deze gegevens moeten bijhouden. Dit vergt ook het kweken van commitment op bestuurlijk en managementniveau, door het belang daarvan duidelijk te maken. Maar ook moet er een zichtbaardere koppeling worden gelegd tussen registratiegegevens en concrete handelingsperspectieven. Periodiek en gericht (onafhankelijk) evaluatieonderzoek is hiervoor noodzakelijk. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de state of the art bestuurskundige wetenschappelijke inzichten over evaluatiemethoden.

Om effecten te kunnen meten is het enerzijds van belang dat heldere doelstellingen worden geformuleerd op beleidsmatig niveau. Op basis daarvan kan de uitvoering beter keuzes maken en kunnen de uiteindelijke effecten beter worden vastgesteld. Volgens de respondenten die daarover uitspraken konden doen, gebeurt dit nu onvoldoende. Beleidsdoelstellingen worden thans vaak in termen van uit te voeren activiteiten geformuleerd, die gemakkelijker te bereiken zijn dan doelstellingen ten aanzien van de te behalen effecten. Anderzijds, en dat verklaart mede waarom op beleidsmatig niveau ruimte in de formulering van doelstellingen en effecten wordt gecreëerd, dienen we afscheid te nemen van het idee dat kijken naar effecten voornamelijk bedoeld is om 'af te rekenen.' Wanneer er al duidelijke effecten zijn, blijken deze vrijwel altijd tijdelijk en behalve de inspanningen van de instanties kunnen er nog allerlei andere factoren zijn die de uitkomsten hebben beïnvloed. Dit pleit dan ook veel meer voor ontwikkelen van kennis met een toekomstgerichte blik.

Een beknopte agenda voor toekomstgerichte kennisontwikkeling

De primaire doelstelling van het kijken naar resultaten en effecten zou moeten zijn om beter 'aan de voorkant' van potentiële ontwikkelingen te komen. In essentie moet daarvoor ten eerste beter worden geanticipeerd op hoe de onderwereld reageert op interventies en ten tweede dient te worden begrepen hoe criminelen denken, om daarmee interventies beter te kunnen richten. En ten derde kan (nog) beter gebruik te worden gemaakt van eerdere ervaringen met beleid van beleidsmakers en uitvoerders.

Het eerste punt illustreren we aan de hand van enkele voorbeelden. In de onderzochte periode was bijvoorbeeld zichtbaar dat synthetische drugsproducenten enige tijd grote moeite hadden met het verkrijgen van bepaalde chemicaliën, waardoor een (tijdelijke) substantiële daling van het aantal aangetroffen productieplaatsen werd verklaard. Dit effect had echter diepgaander onderzocht moeten worden, waarbij tevens toekomstgerichte scenario's hadden kunnen worden ontwikkeld om te anticiperen op reacties uit de onderwereld. Nu lijkt het erop dat de autoriteiten enigszins werden overvallen doordat de producenten van synthetische drugs overstapten op het toepassen van pre-precursoren, terwijl die ontwikkeling vermoedelijk voorzienbaar was. Dit had tot andere beslissingen kunnen leiden dan het

afbouwen van de expertise op het terrein van synthetische drugs op het moment dat de problematiek grotendeels beteugeld leek te zijn. Meer recentelijk heeft bijvoorbeeld het kraken van 'Encrochat' en 'Sky' succes opgeleverd, maar ook hier moeten de concrete effecten op het criminele milieu inzichtelijk worden gemaakt. Voorts dient nu al te worden nagedacht over scenario's omtrent hoe de onderwereld mogelijk gaat reageren, die behulpzaam kunnen zijn bij het tijdig inspelen daarop, door middel van het opwerpen van nieuwe barrières of met andere maatregelen.

Ten tweede is het verkrijgen van beter inzicht in de denkwereld van de leden van criminele netwerken noodzakelijk. Tijdens langdurige afluisteroperaties wordt daarop door de betrokken politiefunctionarissen soms zeer goed zicht gekregen. Zoals een rechercheur het ooit verwoordde tegenover een van de auteurs van het onderhavige rapport: 'het was op een gegeven moment alsof ik naast hem op de bank zat.' Die kennis wordt echter niet of nauwelijks systematisch ontsloten en benut. Ook de miljoenen gekraakte chatberichten, die een ongefilterd beeld geven, kunnen nader inzicht bieden in de belevingswereld van criminelen, hun denken en besluitvormingsprocessen. Daarvoor is het wel essentieel dat multidisciplinaire expertise wordt ingeschakeld, waarbij valt te denken aan criminologen met ruime expertise op het vlak van georganiseerde (drugs)criminaliteit, die in Nederland verenigd zijn in het Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC)-netwerk¹⁸⁷, maar ook aan experts op het terrein van antropologie, psychologie, gezondheidszorg en andere relevante domeinen. Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van ervaringen en inzichten van (ex-) daders die het milieu van binnenuit kennen. In de expertsessie werd een parallel getrokken met buitenlandse militaire missies, waarbij (idealiter) vooraf zoveel mogelijk informatie wordt verzameld over de tegenstander, niet alleen over diens militair sterke en zwakke punten, maar ook over zaken zoals economische drijfveren, culturele aspecten, de psychologie van de kopstukken, en de moraal van ondergeschikten. Het belang van up-to-date inzicht in 'what makes them tick' beperkt zich overigens niet tot het effectiever kunnen nemen van repressieve maatregelen tegen ondermijnende (drugs)criminaliteit. Inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van de 'doelgroep' is evenzeer van belang voor preventieve interventies om instroom in criminele netwerken te beperken en uitstroom te bevorderen. Deze inzichten worden thans bijvoorbeeld al op kleinere schaal toegepast bij interventies in criminele families, die onder meer tot doel hebben om te voorkomen dat crimineel gedrag wordt 'overgedragen' aan de volgende generatie (Boer et al., 2020). Met dat doel kan het gebruik van participerende observatie verder worden verkend. Via deze etnografische methode, waarbij de observator deel uitmaakt van de context waarbinnen het gedrag van mensen bestudeerd wordt, kan een goed beeld worden verkregen van de leefwereld van personen uit het (criminele) drugsmilieu (Zaitch et al., 2016). Als kanttekening geldt wel dat deze methode selectief dient te worden ingezet, het is immers niet de bedoeling dat onderzoekers interfereren met opsporingsonderzoeken. Ook is er een risico van speculatie en vertegenwoordiging van belangen van personen en instituties, waarmee rekening moet worden gehouden.

¹⁸⁷ CIROC is een centrum dat netwerken versterkt met als doen nationaal en internationaal een bijdrage te leveren aan de informatie-uitwisseling over actuele ontwikkelingen op het gebied van de georganiseerde misdaad. Zie ciroc.nl.

Tot slot kan bij het opstellen van passende interventies beter gebruik worden gemaakt van eerdere ervaringen van beleidsmakers. Rhodes (2018) bijvoorbeeld legt uit hoe, door de toepassing van *narrative policy analys*, een collectief geheugen kan worden opgebouwd op basis van ervaringen van beleidsmakers over het ontstaan, de doelen en effecten van beleid. Dit met als doel een beter begrip te verkrijgen van beleid en de implicaties daarvan.

Het Landelijk strategisch kenniscentrum, dat momenteel in oprichting is, zou bij deze toekomstgerichte kennisontwikkeling een sleutelrol kunnen spelen. Daarbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van de state-of-the-art wetenschappelijke inzichten over evaluatiemethoden.

Conclusies

Hoofdstuk 7

7 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de overkoepelende conclusies over het Nederlandse drugscriminaliteitsbeleid in de afgelopen 25 jaar geformuleerd. Daarbij maken we gebruik van de reflecties die in de eerdere hoofdstukken zijn opgenomen, aangevuld met inzichten die naar voren zijn gekomen in de expertmeeting (gehouden op 3 maart 2021). De conclusies volgen de onderzoeksvragen. In paragraaf 7.1 beschrijven we de bevindingen ten aanzien van het beleid en de beleidskeuzes. In paragraaf 7.2 trekken we de conclusies over de aanpak van wietteelt, de aanpak van cocaïnesmokkel en de aanpak van synthetische drugs in samenhang met elkaar, waarbij we ook ingaan op de uitvoering en resultaten. Daarna komen in 7.3 de conclusies ten aanzien van de indicatoren voor effectmeting aan bod.

7.1 Beantwoording van onderzoeksvraag over beleid en beleidskeuzes

Onderzoeksvraag 1: Welke beleidskeuzes zijn in de periode 1995-2020 gemaakt wat betreft de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, hoe zijn deze keuzes onderbouwd en welke factoren zijn van invloed geweest op de gemaakte beleidskeuzes?

Navogend gaan we in op de verschuivingen in beleid, de onderbouwing van beleidskeuzes en de factoren die de beleidskeuzes hebben beïnvloed.

Een geleidelijke verschuiving in beleid

De onderzoeksperiode vangt aan bij de start van het eerste kabinet Kok, en de presentatie van de beleidsnota 'Continuïteit en Verandering' uit 1995 (oftewel de paarse drugsnota). In de nota werden de visie, de beoogde aanpak en de doelstellingen van het Nederlandse drugsbeleid beschreven. Het is op voorhand belangrijk om te benadrukken dat de overkoepelende term 'drugsbeleid' in zekere zin verwarrend is. Enerzijds gaat het erom de negatieve gevolgen van het gebruik van verdovende middelen voor de samenleving, in de vorm van verslavingsproblematiek en andere negatieve gezondheidseffecten, en in het verlengde daarvan overlast en verwervingscriminaliteit door (verslaafde) gebruikers, zoveel mogelijk te beperken. Anderzijds betreft het de bestrijding van de criminaliteit die met de grootschalige drugshandel en -productie gepaard gaat en de gevolgen daarvan. Daarbij ligt eveneens nadruk op beheersing van het geweld in de onderwereld, de ondermijnende effecten op de integriteit van de samenleving in brede zin, de economie en overheidsinstituties, en niet in de laatste plaats de aantasting van het imago van Nederland in het buitenland.

De paarse drugsnota behandelde weliswaar beide elementen, maar de nadruk lag vooral op *harm reduction* en daarmee verband houdend de scheiding van de drugsmarkten voor softdrugs en harddrugs. Daarmee bouwde het kabinet voort op aanbevelingen die begin jaren zeventig door de Commissie Hulsman waren gedaan en het mede op basis daarvan gevoerde beleid. Het eerste paarse kabinet onderkende dat Nederland een grootproducent was van amfetamine, terwijl er ook op het vlak van wietteelt en XTC ongewenste ontwikkelingen dreigden, maar constateerde dat de strafrechtelijke aanpak op orde was en dat er geen bijzondere nieuwe inspanningen nodig waren. Daarnaast zette het kabinet, als onderdeel van de aanpak van georganiseerde criminaliteit, in op financiële en bestuurlijke maatregelen. De kleinschalige productie van cannabis in eigen land werd in grote lijnen positief gekwalificeerd, vanuit de aanname dat deze de toelevering aan coffeeshops zouden kunnen verzorgen. Die shops waren tot dan toe vooral afhankelijk van hasjiesj en marihuana die door criminele samenwerkingsverbanden werden geïmporteerd. Hoewel XTC-productie nog niet als urgent probleem werd benoemd, bleek korte tijd later alsnog het oprichten van de Unit Synthetische Drugs (USD) noodzakelijk (1996). Het besef dat ook wietteelt uitgroeide tot een nieuw verdienmodel voor de georganiseerde misdaad, en derhalve zwaardere maatregelen vergde, liet op landelijk niveau echter nog langer op zich wachten.

In het begin van deze eeuw zien we verschillende kabinetsinitiatieven die op de bestrijding van de criminaliteit binnen afzonderlijke drugsmarkten betrekking hadden. Dit overigens zonder dat het harm reduction-uitgangspunt werd verlaten. De (integrale) aanpak werd neergelegd in de nota 'Samenspannen tegen XTC' in 2001, in het 'Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol' in 2002, dat vooral was bedoeld om de smokkel van cocaïne door drugskoeriers (waaronder bolletjesslikkers) tegen te gaan, en in 2004 in de 'Cannabisbrief' waarin de wietteelt aandacht kreeg. In deze drie beleidsdocumenten lag de nadruk op repressie en verstoring. De nota 'Samenspannen tegen XTC' omvatte een breed offensief, waarvan zowel het aanpakken van de criminele kopstukken, als het verstoren van de infrastructuur van de productie deel uitmaakten, dat laatste door drempels op te werpen om de toegang tot chemicaliën en productiemiddelen te bemoeilijken. Eenzelfde breed programma voor de aanpak van wietteelt was zichtbaar in de 'Cannabisbrief', hoewel daarbij de uitvoering voornamelijk op regionaal en lokaal niveau werd belegd en de landelijke overheid daarvoor geen extra middelen toebedeelde.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van drugscriminaliteit kreeg, evenals de aanpak van de georganiseerde misdaad in het algemeen, in de loop der jaren een steeds sterker integraal karakter. Dit was in 1997 voor het eerst zichtbaar in de werkwijze van de USD, waarin behalve de politie, het OM en de Koninklijke Marechaussee, ook de FIOD, de Douane en de toenmalige Economische Controledienst deelnamen. Bestuurlijke handhavers van gemeenten en de Belastingdienst zouden in latere jaren een steeds belangrijkere rol krijgen bij de aanpak van drugscriminaliteit. Er werd, vooral vanaf de kabinetten Balkenende (2002-2010) steeds meer gestreefd naar een combinatie van strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke maatregelen. Een achterliggende motivatie was het inzicht dat alleen een strafrechtelijke aanpak onvoldoende effectief was. Nieuwe wetgeving en specifieke voorzieningen ondersteunden deze integrale aanpak. De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob, 2003) en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's, 2008) vormden de boegbeelden daarvan.

Vanaf 2009 werd de term 'ondermijnende' criminaliteit gangbaar, waarvan de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit een belangrijk onderdeel uitmaakte, maar er niet langer specifiek beleid werd geformuleerd voor de beheersing van specifieke drugsmarkten. Het ging om de bestrijding van de 'drugsindustrie' als geheel. Vanaf het tweede kabinet Balkenende werd ook een duidelijkere scheidslijn zichtbaar tussen enerzijds het drugsbeleid, dat zich concentreerde op de effecten van het gebruik en gezondheidsgerelateerde onderwerpen, waarin het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het voortouw had, en anderzijds op de aanpak van drugscriminaliteit en georganiseerde misdaad waarin het ministerie van Justitie (en haar opvolgers), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alsmede het ministerie van Financiën de hoofdrollen speelden. De Kamerdebatten gingen dan ook thematisch meer uiteenlopen: in overleggen over het drugsbeleid kwam het woord 'criminaliteit' nog slechts sporadisch voor, en soms zelfs helemaal niet meer.

Het ministerie van Justitie, de politie en het OM bleven drugscriminaliteit derhalve zien als de belangrijkste vorm van ondermijnende criminaliteit. In 2007 legde de regering in het 'Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad' voor het eerst de relatie tussen de bestrijding van drugscriminaliteit en georganiseerde criminaliteit in algemene zin. Het zoeken naar innovatieve methoden om criminele organisaties achter de wietteelt te verstoren, werd in 2008 vanuit dit programma vormgegeven. De Adviescommissie Drugsbeleid onder voorzitterschap van de heer Van de Donk nam het drugsbeleid vanuit een breder perspectief onder de loep. De commissie rapporteerde in 2009 en constateerde dat het drugsbeleid in zijn algemeenheid voldeed aan de doelstelling van beperking van de schade voor de gezondheid van de gebruikers. Ze wees er echter ook op dat de criminaliteitsproblemen toenamen en vond dat meer regie nodig was en beval daarvoor het instellen van een Nationale Drugsautoriteit aan. Die suggestie werd door het, op dat moment demissionaire, kabinet Balkenende IV niet overgenomen en evenmin werden aanvullende maatregelen voor de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit nodig geacht. Wel werd een nieuwe drugsnota aankondigd die door het volgende kabinet moest worden opgesteld, maar die zou er echter niet komen. Het belangrijkste initiatief van het volgende kabinet (Rutte I) was een sterke intensivering van de bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit, onder meer met de doelstelling om het aantal criminele organisaties dat werd aangepakt te verdubbelen.

Vanaf 2010 werden de opeenvolgende kabinetten-Rutte (2010-2020) geconfronteerd met alarmerende signalen van Noord-Brabant over de drugscriminaliteit in die provincie. Dit leidde tot de oprichting van een Taskforce, die in 2019 werd samengevoegd met het RIEC en ook de provincie Zeeland ging bestrijken. Deze Taskforce werd vanaf het begin in 2011, ondersteund door het Rijk. In 2014 zou minister Opstelten bovendien meer opsporingscapaciteit voor Zuid-Nederland beschikbaar stellen. In de debatten over drugscriminaliteit kwam in de loop der jaren met enige regelmaat op tafel of regulering van de toevoer van cannabis naar de coffeeshops niet een middel zou zijn om de wietteelt en de overlast die daardoor werd veroorzaakt, te bestrijden, afgezien nog van de meer fundamentele vraag of niet moest worden gekozen voor regulering omdat werd verondersteld dat er maatschappelijk geen grote bezwaren meer bestonden tegen cannabisgebruik. De kabinetten Balkenende en de eerste twee kabinetten Rutte hadden dit steeds

afgehouden omdat een gesloten coffeeshopketen in strijd was met internationale verdragen en bovendien weinig effect zou sorteren omdat de in Nederland gekweekte wiet voor het overgrote deel naar het buitenland werd gesmokkeld. In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte III werd in 2017 echter overeengekomen om een experiment te starten, waarvan de voorbereidingen op het moment van schrijven nog gaande zijn.

In juli 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, in de vorm van 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. Dit document was opgesteld door het Strategisch Beraad Ondermijning, geen onderdeel van de regering maar een breed landelijk overleg met landelijke, regionale en lokale partners, dat ook de uitvoering zou gaan bewaken. Het doel was dat Nederland een minder aantrekkelijke omgeving zou worden 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. De veelheid aan initiatieven die door het kabinet Rutte III werden genomen vroegen om meer coördinatie vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor dat doel is een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning gevormd, dat qua takenpakket en werkwijze vergelijkbaar is met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Onderbouwing van beleidskeuzes

Gedurende de onderzoeksperiode 1995-2020 passeerden verschillende onderbouwingen de revue voor de gemaakte beleidskeuzes. Samenvattend komen we tot de volgende conclusies:

- ② Beleidskeuzes in het drugsbeleid werden sterk bepaald door de doelstelling van 'beheersing', zowel van de effecten voor gebruikers, als voor het beteugelen van de drugscriminaliteit, vanuit de onderliggende gedachte dat er altijd vraag zal zijn naar verdovende middelen. Gedurende de paarse kabinetten kwamen deze beide elementen nog samen in een omvattend drugsbeleid. Onder de kabinetten Balkenende en Rutte raakten ze beleidsmatig steeds meer gescheiden, waarbij de aanpak van de drugscriminaliteit onderdeel werd van de bestrijding van georganiseerde misdaad in het algemeen, en vanaf omstreeks 2010 van het beleid tegen ondermijning.
- ② De aanpak van drugscriminaliteit werd steeds integraler, een beweging die in 1992 op gang kwam met het inzetten op verstoring van criminele infrastructuren door middel van bestuurlijke maatregelen. De USD werkte volgens een integraal model, hoewel daarbij op dat moment nog geen gemeenten betrokken waren, en deze benadering verbreedde gaandeweg, bijvoorbeeld met de oprichting van de RIEC's in 2008. Vanaf begin jaren negentig kwam er ook meer aandacht voor het verbeteren van de financiële opsporing en ontneming.

- Vanaf 2018 kwam het versterken van maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit, waarbij het sociale domein een belangrijke rol speelt, hoog op de agenda. Het aantal organisaties dat betrokken werd bij de aanpak van ondermijning, groeide dientengevolge en het beleid kreeg daarmee een steeds complexer karakter. Voor de coördinatie is bij het ministerie van Justitie en Veiligheid een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning gevormd.

Factoren die de beleidskeuzes hebben beïnvloed

In de loop van de 25 jaar die het onderhavige rapport bestrijkt, onderscheiden we verschillende factoren die de (majeure) beleidskeuzes hebben beïnvloed. Deze factoren hingen in belangrijke mate met elkaar samen.

Toenemende drugscriminaliteit. De landelijke beleidsontwikkelingen waren, vanaf de tweede helft van de jaren 1990, onder meer een reactie op de groei van de drugscriminaliteit, bijvoorbeeld de problematiek van drugskoeriers, het drugstoerisme en de grootschalige productie van hennep en synthetische drugs in Nederland zelf. Vanaf omstreeks 2010 werden de zorgen over de georganiseerde drugscriminaliteit en de ondermijnende gevolgen daarvan steeds groter, en ook dat had een belangrijke invloed op de landelijke beleidskeuzes.

Onderzoek. In de loop der jaren werd zichtbaar dat beleidsstudies een wezenlijke rol speelden in het drugsdossier. Op het veelomvattende onderzoek dat in het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporing werd verricht naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland, wordt nog altijd teruggegrepen. Een fenomeenonderzoek van het toenmalige IRT Zuid-Nederland naar synthetische drugs, dat in 1996 het licht zag, vormde een blauwdruk voor de USD en het programma 'Samenspannen tegen XTC'. Onderzoek door Bovenkerk (2001) en door Bovenkerk & Hogewind (2003) liet zien hoe wietteelt was uitgegroeid tot een alternatief verdienmodel van de onderklasse, terwijl Spapens, van de Bunt & Rastovac (2007) de organisatiegraad achter de hennepeteelt schetsten. De voornoemde onderzoeken hebben waarneembaar de agendering van de problematiek op landelijk niveau beïnvloed. Vanaf 2004 gaven de dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit, die door de politie worden vervaardigd, inzicht in de ontwikkelingen op de belangrijkste drugsmarkten. Vanaf 1999 biedt de jaarlijks verschijnende Nationale Drug Monitor inzicht in ontwikkelingen op drugsmarkten. Mede op basis hiervan bepaalt het kabinet opsporingsprioriteiten. Deze zijn ten aanzien van drugscriminaliteit in de loop der tijd overigens niet veranderd, met uitzondering van het toevoegen van wietteelt in 2008.

Politieke druk van de Tweede Kamer. Ook Kamerleden baseerden zich in de debatten met het kabinet mede op de voornoemde en andere beleidsstudies. Voorts debatteerde de Kamer met regelmaat over andere publicaties die problemen in de aanpak aankaartten, zoals 'De gekooide recherche' en 'De achterkant van Nederland.' Evenals de bewindslieden zelf, werden Kamerleden daarnaast gevoed door schokkende gebeurtenissen, berichten in de media, informatie die zij kregen vanuit het werkveld. De verantwoordelijke

bewindslieden werden dan ook voortdurend aangesproken op het kabinetsbeleid en de uitvoering daarvan, of op het ontbreken van bepaalde facetten daarin.

We constateren dat debatten over de aanpak van drugscriminaliteit vaak gingen over specifieke details en minder over fundamentele vragen over de richting van het gevoerde beleid. Bij dat laatste lag het primaat logischerwijs ook bij het kabinet. Het bewerkstelligen van beleidsaanpassingen kostte soms veel tijd. Dat was zichtbaar in de discussie over de gesloten coffeeshopketen, maar tevens rondom andere vraagstukken die jarenlang terugkwamen, zonder dat er kennelijk een bevredigende oplossing voor te vinden viel, zoals de kwantiteit en kwaliteit van de opsporing, de problemen rondom financieel rechercheren en 'afpakken' en bepaalde aspecten van de informatie-uitwisseling in het kader van de integrale aanpak.

Invloed van regionale ontwikkelingen. Gezien het feit dat in Nederland de verantwoordelijkheid voor de opsporing en handhaving zoveel mogelijk op regionaal en lokaal niveau is gelegd, en de zwaarte van de ondermijnende (drugs)criminaliteit lijkt te verschillen tussen regio's, wekt het geen verbazing dat nieuwe ontwikkelingen vaak eerst lokaal werden gesignaleerd. Dat gold bijvoorbeeld in de tweede helft van de jaren negentig voor de toename van de wietteelt, voor de 'terugkeer' van de synthetische drugsproductie omstreeks 2010 en voor de problematiek rondom cocaïne en het geweld daaromheen. Zuid-Nederland en Amsterdam speelden bij het op landelijke niveau aankaarten van (nieuwe) problemen doorgaans een hoofdrol. De uitvoering bleef primair een lokale verantwoordelijkheid, waarbij het Rijk faciliteerde. Een voorbeeld is de Taskforce die in 2010 werd opgericht in Noord-Brabant en de aanvullende opsporingscapaciteit die door het kabinet voor Zuid-Nederland beschikbaar werd gesteld.

Politieke druk van het buitenland. In het buitenland, met België, Duitsland en Frankrijk voorop, en in de jaren 1990 ook de Verenigde Staten, was men hoogst kritisch over Nederland omdat een groot deel van de verdovende middelen die aldaar in beslag werden (en worden) genomen, uit Nederland afkomstig was. Dat probleem werd onder meer geweten aan de liberale opvattingen van Nederland inzake het drugsbeleid. Na het afschaffen van de vaste grenscontroles namen problemen zoals drugsmokkel en drugstoerisme naar Duitsland en Frankrijk verder toe, alsmede de verwijten dat de Nederlandse autoriteiten daar te weinig tegen ondernamen. Mede als gevolg daarvan werd in 1996 besloten tot de oprichting van de USD. De nota 'Samenspannen tegen XTC' (2001) was eveneens het directe gevolg van zware druk vanuit het buitenland, ditmaal de Verenigde Staten. De VS dreigden Nederland op een 'zwarte lijst' te zetten van drugslanden, waardoor Nederlandse bedrijven minder gemakkelijk zaken in dat land zouden kunnen doen. Niet alleen het imago van Nederland, maar ook onze economische belangen noopten derhalve tot intensievere actie. Internationale druk speelde in deze periode ook een rol bij de aanpak van de cocaïnesmokkel.

7.2 Beantwoording van onderzoeksvragen over uitvoering beleid en resultaten

Onderzoeksvraag 2: Waar heeft de uitvoering van beleid toe geleid?

Onderzoeksvraag 3: Wat is – op basis van bestaande studies – bekend over de resultaten en effecten van de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit?

Deze onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van de navolgende onderwerpen.

Navongend gaan we in op de geformuleerde doelen, daarbij ingezette middelen, de betrokken organisaties, de belangrijkste resultaten en effecten, en de belangrijkste knelpunten in de uitvoering.

Geformuleerde doelen

In het landelijke beleid werden gedurende de onderzochte periode de te bereiken effecten vrijwel altijd in algemene termen geformuleerd. De Tweede Kamer heeft bij gelegenheid aangedrongen om deze concreter te maken, maar ook de bijgestelde beleidsdoelstellingen boden nog altijd ruimte voor interpretatie. De opeenvolgende kabinetten formuleerden wel de maatregelen die uitgevoerd moesten worden, maar slechts zelden meetbare doelstellingen, met name niet ten aanzien van te bereiken effecten. De concrete uitwerking van het beleid werd overgelaten aan de uitvoerende organisaties, en vooral aan (de verschillende afdelingen van) de politieorganisatie en het OM.

Wanneer cijfermatige doelstellingen werden benoemd – ofwel door de kabinetten ofwel door de uitvoerende partijen – betroffen die vooral de door de uiteenlopende organisaties te realiseren 'output', waarvan de meest concrete de verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden en de streefbedragen voor het afpakken van criminele verdiensten waren. Het formuleren van kwantitatief meetbare effecten was, zoals minister Grapperhaus in november 2020 erkende, weinig zeggend. Om die reden wordt de laatste jaren dan ook gewezen op het belang van kwalitatieve indicatoren, die echter nog (verder) moeten worden ontwikkeld.

Ingezette middelen

Uit Kamerstukken kan worden opgemaakt dat de aanvullende financiële investeringen in de aanpak van de georganiseerde (drugs)criminaliteit tot de tweede helft van de jaren 2010 relatief bescheiden waren. Dat gold bijvoorbeeld voor een omvangrijk plan zoals de nota 'Samenspannen tegen XTC' in 2001, terwijl voor de uitvoering van de maatregelen in de 'Cannabisbrief' van 2004 in het geheel geen extra financiële middelen werden vrijgemaakt. Een uitzondering was het beleid om drugssmokkel via Schiphol tegen te gaan, waarmee in 2001 werd gestart, maar daarbij moet worden aangetekend dat het geld in belangrijke mate bedoeld was voor fysieke voorzieningen. Pas vanaf 2017 werd steeds forser geïnvesteerd, met een eenmalig bedrag van € 30 miljoen voor de versterking van het afpakken van crimineel vermogen, gevolgd

door het Ondernijingsfonds (€ 100 miljoen eenmalig en daarna € 10 miljoen per jaar structureel) en het ruime budget dat aan het MIT werd toebedeeld. Uiteraard is daarmee niet alles gezegd: ook gemeenten hebben fors geïnvesteerd in de bestuurlijke aanpak, hetgeen niet zichtbaar is in de landelijke beleidsstukken. Daarnaast is voor de uitvoering van de uiteenlopende plannen ook regelmatig menskracht vrijgemaakt. Op de vraag of het daarmee ging om uitbreidingen of verschuivingen, waarna de opengevallen plekken al dan niet opnieuw werden ingevuld, valt echter op basis van de Kamerstukken maar beperkt antwoord te geven. Daarnaast geven die documenten slechts inzicht in wat er extra werd besteed. In de onderzoeksperiode zijn meerdere keren ook bezuinigingen doorgevoerd, in het bijzonder op de politie en het OM, en hoe die zich qua impact hebben verhouden tot de extra financiële inspanningen ten aanzien van de georganiseerde (drugs)criminaliteit, valt op grond van het onderhavige onderzoek niet te zeggen.

Betrokken organisaties

In de loop der jaren is als gevolg van de uitdijende integrale aanpak het aantal uitvoerende organisaties dat direct betrokken is bij de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit steeds groter geworden. Naast de politie en het OM gingen gemeenten, de RIEC's, de bijzondere opsporingsdiensten, de Douane, de KMar, de Belastingdienst alsmede andere publieke instanties, een rol spelen bij de aanpak van georganiseerde (drugs)criminaliteit en ondermijning. Waar het primaat tot in de eerste helft van de jaren 1990 nog vooral lag bij strafrechtelijke handhavers, werd gaandeweg de rol van andere overheidsinstanties met een handhavings of toezichtstaak steeds groter, terwijl de laatste jaren ook het sociale domein steeds nadrukkelijker wordt aangesproken. Voorts werden waar mogelijk ook private partijen ingeschakeld, zoals de banken en de mainports Schiphol en de haven van Rotterdam.

Belangrijkste resultaten en effecten

Aan de cijfers die beschikbaar zijn over de resultaten van aanpak van wietteelt, cocaïnesmokkel en synthetische drugs in de periode 1995-2020 kan het volgende beeld worden ontleend:

- ➊ stijging van het aantal ontmantelde hennepkwekerijen (tot 2014);
- ➋ stijging van het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit en drugscriminaliteit in het bijzonder;
- ➌ toename van het aantal personen dat in verband met drugscriminaliteit wordt veroordeeld;
- ➍ toename van het aantal ontmantelingen van productielocaties, opslagplaatsen en aangetroffen afvaldumpingen van synthetische drugs.

Duiding van deze 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 reflecteert, of verminderde inspanningen in de opsporing, danwel verschuivingen in de wereld achter de wietteelt. Hoewel het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden steeg, gold dat niet in dezelfde mate voor het aantal veroordelingen, terwijl andere cijfers, bijvoorbeeld over uitgevoerde interventies, evenmin inzicht geven in trends. Om aan de hand van cijfermatige trends conclusies te kunnen trekken over de bereikte effecten is meer

achtergrondinformatie nodig, die veelal niet voorhanden is. Voor zover die wel beschikbaar is, kan worden vastgesteld dat een effect onder meer zichtbaar was in de tijdelijke dip in de productie van synthetische drugs tussen 2005 en 2009, vooral als gevolg van de afname van de beschikbaarheid van PMK en BMK. Deze barrière wisten de criminelen echter vrij snel te omzeilen door over te stappen op andere precursoren. De controle op drugskoeriers die via Schiphol het land binnenreisden, leidde duidelijk tot minder aanhoudingen, hoewel hier de vraag is of de koeriers niet naar Nederland kwamen via andere Europese luchthavens waar de controles minder scherp waren. Het lijkt er daarnaast op dat Nederlandse criminelen meer zijn gaan meeliften op de wereldwijd sterk toegenomen stroom van postpakketten, aangezien bijvoorbeeld onderscheppingen van honderdduizenden XTC-pillen in één zending zich niet of nauwelijks nog voordoen.

In de interviews waren veel respondenten sceptisch of we de drugscriminaliteit daadwerkelijk terugdringen. De 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 beheersing nog wordt behaald.

Belangrijkste knelpunten in de uitvoering

De belangrijkste knelpunten bij de aanpak van drugscriminaliteit zijn onderverdeeld in drie thema's.

Organisatieveranderingen en beleidskeuzes bij de politie

De keuze om de uitvoering van het opsporings- en handavingsbeleid zoveel mogelijk op de regionale en lokale niveaus neer te leggen, heeft zowel voor- als nadelen gehad. Een voordeel was de mogelijkheid voor maatwerk, omdat de problemen niet overal in het land hetzelfde waren. Een nadeel was dat dit leidde tot verschillen, zoals bij de inrichting van de RIEC's zichtbaar was. Als nadeel gold ook dat uitvoeringsinstanties soms autonoom beslissingen namen. Een goed voorbeeld was de oprichting van de Nationale Recherche (NR) in 2004, die tot gevolg had dat gespecialiseerde eenheden die op landelijk niveau waren geïnitieerd, zoals de USD, de XTC-teams, en het zogenoemde CoPa-team dat zich als een van de toenmalige kernteams specialiseerde in de smokkel van cocaïne, als 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. Of de landelijke overheid in deze beslissingen op het uitvoerende niveau niet is gekend of deze niet heeft kunnen of willen blokkeren, is op basis van het onderhavige onderzoek niet duidelijk geworden.

De ontwikkeling om binnen de opsporing geen uitvoeringscapaciteit te oormerken voor specifieke drugsmarkten zette zich voort bij de Nationale Politiepolitie, die in 2013 van start ging. De energie die dat kostte, maar ook de organisatiefilosofie die gehanteerd werd, maakte het moeilijker de aandacht vast te houden voor specifieke thema's. 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. Als gevolg van wisselende organisatorische keuzes en gestelde

prioriteiten én de opeenvolging van bezuinigingen en toedeling van extra middelen als gevolg van wisselende prioriteiten, ging op het ene moment specialistische expertise verloren, terwijl die op een ander moment weer moest worden opgebouwd wanneer de problemen, zoals die rondom synthetische drugs, weer begonnen toe te nemen. Het onlangs opgerichte MIT gaat, zo is de bedoeling, deze focus weer terugbrengen.

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 discussie over de juridische mogelijkheden tot uitwisseling van informatie tussen verschillende partners, zoals ook de Kamerstukken laten zien. Daarnaast kan samenwerking met vele partners leiden tot verlamdende discussies over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie de opbrengsten kunnen worden toegerekend. Ook is er de vraag van de toenemende meeropbrengst. Samenwerking en de daarmee gepaard gaande afstemming kost immers tijd en de vraag is dus in hoeverre deze investeringen opwegen tegen de baten. Daar komt bij dat de resultaten 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'. Daarnaast is er het risico dat instanties juist 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 deze bestuursrechtelijke of fiscaalrechtelijke partners vaak afhankelijk zijn van strafrechtelijke informatie en bewijzen, om in individuele gevallen snel effectieve maatregelen te kunnen nemen, terwijl bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke juridische procedures soms even langdurig en weerbarstig zijn als strafrechtelijke trajecten.

Financiële opsporing en ontneming

Sinds de jaren negentig wordt veel nadruk gelegd op financiële opsporing en ontneming, maar het succes van de uitvoering daarvan blijft voortdurend als aandachtspunt terugkomen in evaluatiestudies en Kamerdebatten. Er zijn terugkerende vragen of er voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is, of dat 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, en 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.

7.3 Beantwoording van onderzoeksvragen over indicatoren voor effectmeting

Onderzoeksvraag 4: Welke indicatoren en bronnen zijn in deze studies gehanteerd om de effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?

Onderzoeksvraag 5: Welke indicatoren kunnen gehanteerd worden om in de nabije toekomst de effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?

Navogend gaan we in op de gehanteerde bronnen en indicatoren, en indicatoren voor de toekomst

Gehanteerde bronnen en indicatoren

Verreweg de belangrijkste bron die in Nederland beschikbaar is om zicht te houden op (cijfermatige) ontwikkelingen in het drugsgebruik en de bestrijding van drugscriminaliteit is de Nationale Drug Monitor, die jaarlijks verschijnt sinds 1999. Dit instrument staat onder begeleiding van een wetenschappelijke commissie, die de kwaliteit en onafhankelijkheid bewaakt en voorziet als enige in trendgegevens over een langere termijn. De Nationale Drug Monitor biedt niet alleen cijfers, maar ook samenvattend inzicht in de resultaten van nieuw (internationaal) onderzoek, beleidsontwikkelingen en nieuwe onderzoeksmethoden, zoals het schatten van drugsgebruik op basis van analyses van het rioolwater.

Ook het OM, de politie en de RIEC's/LIEC leveren cijfers aan in jaarrapportages, maar deze zijn vooral bedoeld om verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten en niet zozeer om trends inzichtelijk te maken. Deze bronnen, en dat geldt ook voor de periodieke nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit, bieden tevens kwalitatieve inzichten in ontwikkelingen, maar dat gebeurt niet op een systematische manier. Tot slot worden incidenteel (evaluatie)studies uitgevoerd naar specifieke fenomenen of uitvoering van beleid, maar zelden naar drugscriminaliteit in algemene zin.

De gehanteerde cijfermatige indicatoren richten zich zowel op de vraag- als de aanbodzijde en bieden inzicht in de resultaten van de inspanningen. Echter de beperkingen die gelden voor de cijfermatige indicatoren, maken zeer lastig om uitspraken te doen over de effectiviteit van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Dit is ook begrijpelijk, vanwege het verborgen en ondermijnende karakter van de drugscriminaliteit en de verwevenheid van de onder- en bovenwereld. Er is sprake van een groot *dark number*, waardoor het moeilijk is om zaken zoals de pakkans of de invloed op de activiteiten van criminele netwerken goed in te schatten. Bovendien kennen drugsmarkten een sterke internationale oriëntatie en geven Nederlandse cijfers daarvan maar een beperkt beeld, niet in de laatste plaats omdat een groot deel van de in Nederland geproduceerde en ingevoerde roesmiddelen (weer) worden geëxporteerd. Voorts is sprake van een dynamische interactie tussen handavingsinspanningen en indicatoren zoals inbeslagnames, prijzen, zuiverheid en gebruik.

In de onderzochte periode werd slechts een enkele omvattende evaluatie uitgevoerd van het drugsbeleid, alsmede een evaluatie van een beleidsprogramma ten aanzien van synthetische drugscriminaliteit, waarin ook aandacht was voor effecten. Deze studies kampen, net als het onderhavige onderzoek, met het probleem dat over bereikte effecten in zijn algemeenheid geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. Het beleid ten aanzien van wietteelt en cocaïne werd in het tijdvak 1995-2020 niet systematisch onder de loep genomen.

Indicatoren voor de toekomst

Op basis van het huidige onderzoek zien we geen nieuwe kwantitatieve indicatoren die kunnen worden gehanteerd. Wel kunnen de huidige cijfers van meer context worden voorzien, indien de toeleverende instanties de bereidheid hebben om daarover gegevens bij te houden. Ook in meer algemene zin is ten aanzien van georganiseerde criminaliteit context bij de cijfers welkom: wie worden er precies veroordeeld en welke rollen hadden zij binnen het criminele samenwerkingsverband? Van wie werd geld afgepakt en kon dit ook daadwerkelijk worden geïncasseerd? Daarbij moet steeds een evenwicht worden gezocht tussen wat wenselijk is en wat haalbaar is voor de instanties die deze gegevens moeten verzamelen. Dit vergt ook het kweken van commitment op bestuurlijk en managementniveau, om het belang daarvan duidelijk te maken. Maar ook moet er een zichtbaardere koppeling worden gelegd tussen registratiegegevens en concrete handelingsperspectieven. Periodiek en gericht (onafhankelijk) evaluatieonderzoek is hiervoor noodzakelijk. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de state of the art bestuurskundige wetenschappelijke inzichten over evaluatiemethoden.

Om effecten te kunnen meten is het van belang dat heldere doelstellingen worden geformuleerd op beleidsmatig niveau. Nu echter worden beleidsdoelstellingen vaak uitgedrukt in termen van uit te voeren activiteiten, die gemakkelijker te bereiken zijn dan doelstellingen die in termen van effectiviteit zijn geformuleerd. Anderzijds, en dat verklaart mede waarom op beleidsmatig niveau ruimte in de formulering van doelstellingen en de te bereiken effecten wordt gecreëerd, dient ook het beeld te worden bijgesteld dat kijken naar effecten voornamelijk bedoeld is als verantwoording afleggen. Wanneer er al duidelijke effecten zijn, blijken deze vrijwel altijd tijdelijk te zijn. Dit pleit dan ook veel meer voor het meten van effecten met een toekomstgerichte blik met inachtneming van maatschappelijke effecten.

Bijlagen

Bijlage 1 t/m 5

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek zijn:

Em. Prof. mr. G.J. Veerman, voorzitter

Dr. R.A. Roks, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. A.J.J. Meershoek, Universiteit Twente

Dr. J.F. Abma, ministerie van Justitie en Veiligheid

Drs. L.F. Heuts, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Bijlage 2 Onderzoeksvragen

In het rapport zijn de vereenvoudigde onderzoeksvragen weergegeven. De gedetailleerde onderzoeksvragen luiden als volgt:

Beleid en beleidskeuzes

- 1 Welke beleidskeuzes zijn in de periode 1995-2020 gemaakt wat betreft de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, en hoe zijn deze keuzes onderbouwd? (o.a. strategieën, maatregelen, instrumenten; prioriteiten)

Uitvoering van beleid in de praktijk

- 2 Hoe zag de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak er in de praktijk uit?
 - Welke doelen zijn geformuleerd ten aanzien van de aanpak?
 - Via welke strategieën, maatregelen en instrumenten moesten deze doelen gerealiseerd worden en hoe is dit onderbouwd?
 - Welke partijen waren betrokken bij de aanpak? Wat waren hun rollen en verantwoordelijkheden?
 - Welke middelen waren beschikbaar voor de aanpak?
 - Welke wijzigingen hebben zich in de loop der tijd voorgedaan bij bovengenoemde onderwerpen?
 - Wat waren eventuele knelpunten bij de uitvoering en implementatie van de aanpak?

Kennis over effectiviteit

- 3 Wat is – op basis van bestaande studies – bekend over de effectiviteit van de strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit?
- 4 Welke indicatoren zijn in deze studies gehanteerd om de effecten te meten?
- 5 Welke methoden zijn in deze studies gebruikt om de effectiviteit van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?

Toekomst

- 6 Welke indicatoren kunnen gehanteerd worden om in de nabije toekomst de effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te meten?

Bijlage 3 Referenties

- Bastiaans, I. & Karsten, N. (2019). Eerder verbindend dan visionair: een analyse van de overwegingen van burgemeesters bij het gebruiken van de handhavende bevoegdheden uit de Wet Damocles. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), pp.19-34.
- Bieleman, B., & Bie, E. de (1992). 'Hidden population': aanpak van een onderzoek naar cocaïnegebruikers. Intraval.
- Blaauw, J. (1980), 'Bestrijding handel verdovende middelen: een hopeloze zaak? Een ontwikkelingsschets en een toekomstbeeld', *Algemeen Politieblad*, 129/8, pp. 171-181.
- Boekhoorn, P., Dijk, A. van, Loef, C., Oosten, R. van & Steinmetz, C. (1995). *Softdrugs in Nederland*. Amsterdam: DSP-groep.
- Boekhout van Solinge, T. (2008). 'De bestrijding van de cannabisteelt in Nederland in historisch perspectief.' in: T. Decorte red., *Cannabisteelt in de lage landen. Perspectieven op de cannabismarkt in België en Nederland*. pp. 141-159. Acco.
- Boer, A., Ceulen, R., Moors, H. & Spapens, T. (2020). *Interveniëren in criminele families*. Sdu uitgevers.
- Boerman, F., Grapendaal, M. & Mooij, A. (2008). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2012). *Nationaal dreigingsbeeld 2012. Georganiseerde criminaliteit*. Korps Landelijke Politiediensten, Dienst IPOL.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bovenkerk, F. & Hogewind, W. (2003). *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Kerckebosch.
- Bovenkerk, F. (2001). *Misdaadprofielen*. Meulenhoff.
- Bruijn, L. (2018). De ontwikkeling van de Wet Damocles: de burgemeesters trekken zwaard in de strijd tegen drugs, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, pp. 143-162.

Bunt, H. van de (2006) Hoe stevig zijn de fundamenteën van het cannabisbeleid? *Justitiële Verkenningen*, nr.1, 10-23.

Bunt, H. van de, & Schoot, B. van der (2003). *Prevention of organized crime: A situational approach*. Boom Juridische uitgevers.

Bunt, H. van de, Nelen, H. & Fijnaut, C. (2001). *Post Fort, evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek 1996 – 1999*. Sdu Uitgeverij.

Ceulen, R., Nimwegen, S. van & Spapens, T. (2021). Het grensgebied als waterbed voor drugscriminaliteit? *Tijdschrift voor Criminologie*. (in druk).

Clarijs, A. (2007) De aanpak van wietteelt in Zuid-Nederland, paper presented at CIROC, Amsterdam, 12 December 2007.

Cohen, H. (1975) *Drugs, druggebruikers en drug-scene*. Samson.

Cohen, P. (1994). *The case of the two Dutch drug policy commissions. An exercise in harm reduction 1968-1976*. Gepresenteerd op de 5e International Conference on the Reduction of Drug Related Harm, 7-11 maart 1994. Addiction Research Foundation, Toronto.

Colman, C., Middeleer, F. De, Spapens, T., Nijmwegen, S. van, Ceulen, R., Gerbrands, S., Paoli, L. & Roevens, E. (2018). *De grens Voorbij?* Boom uitgevers.

DNRI (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit*. Dienst Nationale Recherche Informatie.

Duyne, P. van, Kouwenberg, R. & Romeijn, G. (1990). *Misdaadondernemingen: ondernemende misdadigers in Nederland*. Gouda Quint.

Duyne, P. van, Kristen, F. & Zanger, W. de (2015). Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelsontneming. *Justitiële Verkenningen*, jrg. 41, nr. 1, pp. 103-119.

EMCDDA & Europol (2013). *EU Drug Markets Report. A Strategic Analysis*. Lissabon/Den Haag.

EMCDDA (2017). *Drug trafficking penalties across the European Union: a survey of expert opinion*. Lissabon: EMCDDA.

Emergo (2011). *Emergo. De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam*. Uitgeverij Boom.

Emmett, I. & Boers, R. (2008). *Het groene goud*. KLPD-IPOL.

Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps, achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Uitgeverij Bert Bakker.

Fijnaut, C. (2019). 'Havens en georganiseerde criminaliteit: een historische bespiegeling', *Justitiële verkenningen* 5, pp. 13-28.

Fijnaut, C.F. & Roks R.A. (2021). *De Recherche en de Zware Misdaad in Rotterdam 1966-1996*. Boom Geschiedenis.

Gemert, F. van & Verbraeck, H. (1994). Snacks, sex and smack; the ecology of the drug trade in the inner city of Amsterdam. In E. Leuw & I. Haen Marshall (Eds.), *Between prohibition and legalization; the Dutch experiment in drug policy*. pp. 145-168. Amsterdam/New York: Kugler.

Gooren W., & Rebel, J. (1998). *Trendkaart Veiligheidsatlas georganiseerde criminaliteit in de politieregio Brabant-Noord*. Tilburg: IVA.

Gooren W., Lensvelt, G., Mayer, I., Rebel, J., Spapens, T. & Zwol, van, W. (1998). *Kernteams als instrument voor de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit*. IVA Tilburg.

Gruter, P., & Mheen, D. van de (2005). *Cocaïnehandel in Nederland*. IVO.

Haenen, M. & Meeus, T. (1996). *Het IRT-moeras*. Uitgeverij Balans.

Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte-zwakteanalyse in de opsporing*. Politieacademie.

Hurk, M. van den (2021). Groeiende kritiek op sluiting drugspanden. *Brabants Dagblad*.

Jacobs, M., Pierson, M. en Roos-Nijkamp, L. (2016). *Drugs in cijfers. Naar een manier om landelijke cijfers te verkrijgen over in beslag en in bewaring genomen drugs in Nederland*. EMMA.

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

Karsten, N. (2019). De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: een kritische beschouwing. *Nederlands Juristenblad*, 94(14), pp. 926-932.

Kleemans E., Berg E. van den, & Bunt, H. van de (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. WODC, Ministerie van Justitie.

Klerks, P. (2000). *Groot in de hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde misdaad*. Samsom.

KLPD (1993). Synthetische Drugs, *Recherche Informatie*, 14^e jaargang, juli 1993, nr 2. Divisie Centrale Recherche en Informatie.

KLPD (2005). *Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs 2002-2004*. Driebergen: KLPD.

KLPD (2006). *Criminaliteitsbeeld 2005*. Driebergen: KLPD.

KLPD (2012). *Georganiseerde hennepcultuur. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: KLPD/DNR.

KLPD (2012). *Synthetische drugs en precursoren. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.

Kooijmans, T. (2002). *Op maat geregeld? (diss. Rotterdam)*. Kluwer.

Koopmans, C, M. Vlaanderen, W. Rougour, N. Verheuveld, T. Folmer, H. Grootelaar & I. van Duijneveldt (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak: Eindrapport*. SEO Economisch Onderzoek.

Korf, D. & Verbraeck, H. (1993). *Dealers en dienders*. Universiteit van Amsterdam & Criminologisch Instituut Bonger.

Korf, D.J., Luijk, S.J. & Meijer, M.E. de (2018). *Criminele samenwerkingsverbanden Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Bonger/WODC.

Korps Landelijke Politiediensten (2006). *Drugsinbeslagname en drugsprizen Nederland – 2005*, pp. 32–33.

Kort, M. de (1995). *Tussen patiënt en delinquent; geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Uitgeverij Verloren.

Kruisbergen E.W. & Soudijn M.R.J. (2015) Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk. *Justitiële verkenningen*, jrg. 41, nr. 1, 2015.

Kruisbergen, E. W., Bunt, H. G. van de, & Kleemans, E. R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom Juridische uitgevers.

Laar, M. van & Gestel, B. van (2018). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2018*. Trimbos Instituut en WODC.

Laar, M. van & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. WODC, Ministerie van Justitie, Trimbos-instituut.

Laar, M. van & Ooyen-Houben, M. van (2015). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2015*. Trimbos Instituut en WODC.

Laar, M. van, Beenakkers, E., Cruts, A., Ketelaars, A., Kuin, M., Meijer, R., Miltenburg, C. van, Mujcic, A. & Strada, L. (2021). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2020*. Trimbos Instituut en WODC.

Lee, R. van der (2014, 16 juli). Opstelten: Brabant moet criminelen vooral slimmer gaan bestrijden. *Brabants Dagblad*.

Middelburg, B. (2001). *De Godmother*. Uitgeverij LJ Veen.

Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant*. Reed business.

Nationale Politie (2020). *Hennepkwekerijen 2019*. Landelijke Eenheid.

Nationale Politie en OM (2016). *Jaarbericht Intensivering aanpak ondermijning in Zuid-Nederland*.

Noordanus (2020) Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Nu.nl (2019, 14 november). Vorig jaar zeker 1.250 panden gesloten na drugsvondst.

OM & Politie (2015). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014*.

OM & Politie (2016). *Verantwoording aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015*.

OM & Politie (2017). *Verantwoording aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2016*.

OM & Politie (2018). *Verantwoording aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2017*.

OM & politie (2011). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010*. Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 73.

OM & politie (2012). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2011*. Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 73.

OM & politie (2013). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2012*. Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 84.

OM & politie (2014). *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2013*. Bijlage bij Kamerstuk 29 911, nr. 92.

OM & politie (2019). *Verantwoording aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2018*.

Pawson, R. & Tilley, N (1997). *Realistic Evaluation*. Sage, London.

Presser, L. & S. Sandberg (2015): *Narrative Criminology: Understanding Stories of Crime*. NYU Press c.

Princen, M. (2015) *De gekooide recherche*. Prometheus/Bert Bakker.

Project Cerca Trova (2017). *Cerca Trova: Een analyse van de Italiaanse maffia in Nederland*. Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Regeerakkoord (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Concept Regeerakkoord VVD-CDA (30 september 2010)*.

Regeerakkoord 2017-221 (2017). *Vertrouwen in de toekomst*.

Rhodes, Rod (2018) *Narrative Policy Analysis*. Palgrave Macmillan.

Rigter, S. & Niessink, R. (2015). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops*. Utrecht: Trimbos Instituut.

Rij, C. van (2018). *Integraal afpakken van crimineel vermogen*. WODC.

Rijken, A. (2006, 9 februari). Terrorisme is in, drugszaken zijn uit. *Brabants Dagblad*.

Schaap, M. (2018). Het zwaard van Damocles: burgemeesters wil is wet. *Justitiële verkenningen*, 44 (4), pp. 67-76.

Schoenmakers, Y., Mehlbaum, S., Everartz, M. & Poelarends, C. (2016). *Elke dump is een plaats delict*. Politie en Wetenschap.

Sietsma, K. (1985). Rechercheren naar de recherche, in: C. Fijnaut & A. Kuijvenhoven (red.) *De e recherche onder de loupe*, inleidingen voor het recherchecongres op 14 en 15 oktober 1985 te Zutphen. J.B. van den Brink, Lochem.

Sittard-Geleen Nieuws.nl (2012, 9 oktober) *In 121 Limburgse maisvelden hennepplanten geruimd*.
<https://sittard-geleen.nieuws.nl/nieuws/20121009/in-121-limburgse-maisvelden-hennepplanten-geruimd/>.

Spapens, T. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing*. Intersentia, Antwerpen/Oxford.

Spapens, T. (2009). *The Cannabis Market in the Netherlands*. SSRN-id1856467.

Spapens, T. (2016). North Brabant: A Brief History of a Hotbed of Organised Crime. In G. Antonopoulos (Ed.) *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control: Essays in Honor of Professor Dick Hobbs*, pp. 57-72. Cham: Springer International.

Spapens, T. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, pp. 1-9.

Spapens, T., Muller, T. & Bunt, H. van de (2015). The Dutch Drug Policy from a Regulatory Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 21, Nr. 1, pp. 191–205.

Spapens, T., Peters, M. & VanDaele, D. (2015). *Administrative measures to prevent and tackle crime*. Eleven International Publishing.

Spapens, van de Bunt & Rastovac (2007) *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G. & Bunt, H.G. van de (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Struiksma, N., Boxum, C., Hollenberg, S.J. & Woestenburg, N.O.W. (2020). *Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens*. Politiekunde 106, Politie en Wetenschap.

Taskforce BZ (2015). *Voortgangsrapportage Taskforce Brabant-Zeeland, juni 2015 – november 2015*. Tilburg.

Theunissen, I., & Vaes, F. (2016). *Productie, handel en smokkel van cannabis*. Nationale Politie.

Tjong Tjin Tai, E. (2011, 13 januari). Keiharde aanpak huiseigenaar kan niet. *Brabants Dagblad*.

Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland*. Balans.

Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, van der, E., Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn*. Boom Criminologie, Den Haag.

Torre, E. van der, Wijk, A. van, Heijkoop, M, Boer, H. de & Wolsink J. (2021). *Mainport in de tweede linie*. Bureau Beke.

Tromp, J. (2017, 7 januari). Strijd tegen drugscriminaliteit in Zuid-Nederland 'logistieke nachtmerrie.' *De Volkskrant*.

Vermeulen, I., Leest, W. van der, & Dirksen, V. (2018). *The transit of cocaine via The Netherlands*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Weijenburg, R. (1996). *Drugs en drugsbestrijding in Nederland*. Vuga Uitgeverij.

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

Wijk, A. van, Torre, E. van der, Barneveld, G. van & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Beke.

Wijngaart, G. van de (1988). A social history of drug use in the Netherlands; policy outcomes and implications. *The journal of drug issues*, 18(3), pp. 481-495.

Zaitch, D. (2002). *Trafficking Cocaine. Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*. Kluwer Law International.

Zaitch, D., Mortelmans, D., & Decorte, T. (2016). Etnografie en participerende observatie. In Tom Decorte & D. Zaitch (Eds.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, pp. 255-320. Leuven: Acco.

Bijlage 4 Overzicht ingezette middelen en organisaties op basis van beleidsstukken

Ingezette middelen

De bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit heeft geleid tot extra inzet van menskracht en financiële middelen in een aantal gevallen in combinatie met nieuwe organisatie structuren. Op basis van hoofdstuk 2 is onderstaand overzicht gemaakt van de in beleidsstukken opgenomen financiële en personele middelen: Onderstaand overzicht geeft een *indicatie* van de door het Kabinet *toegezegde* middelen. Er zijn geen rijksbegrotingen op nageslagen om te onderzoeken of deze bedragen kloppen. Of de bedragen en aantallen daadwerkelijk ook daadwerkelijk zijn gependend en gerealiseerd is niet nagegaan.

Drugscriminaliteitsbeleid

kabinetten Kok (1995 -2002)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	<i>Paarse drugsnota</i> - Uitvoering: € 17,5 miljoen, waarvan slechts € 3,6 miljoen was beoogd voor het intensiveren van de opsporing van criminele organisaties, onder andere voor financieel rechercheren en het verlenen van medewerking aan internationale opsporingsonderzoeken. <i>De nota 'Samenspannen tegen XTC' (2001)</i> - Voor de uitbreiding van de personele inzet van de KMar kwam € 1 miljoen beschikbaar. - In 2002 werd een bedrag van €0,45 miljoen uitgetrokken voor de aanschaf van een bagagescanner en voor de aankoop van vijf drugshonden (met bijkomende kosten). - Voor de ontmanteling van laboratoria kwam er een nieuwe landelijk dekkende voorziening, waarvoor jaarlijks een budget van €0,68 miljoen werd gereserveerd	<i>De nota 'Samenspannen tegen XTC' (2001)</i> - Politie € 4,5 miljoen extra per jaar - Het OM € 2,2 miljoen en de zittende magistratuur € 1,6 miljoen euro. <i>Inzet voorzieningen Schiphol. (2001)</i> - Het plan voorzag in extra kosten van € 50 miljoen per jaar.	De USD kreeg er 15 fte bij, alsmede extra budget voor de inzet van het OM bij de unit.
	Totaal 20 miljoen	Totaal 117 miljoen periode 2001 -2002	15 Fte

kabinetten Balkenende (2002 – 2010)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	Geen specifieke informatie beschikbaar	Geen specifieke informatie beschikbaar	Geen specifieke informatie beschikbaar

kabinetten Rutte (2010 – 2020)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	<i>Ondermijningsfonds (september 2019)</i> - De minister schetste een breed scala aan beleidsinitiatieven. Er was € 100 miljoen in het ondermijningsfonds gestort (zie paragraaf 2.6.3). Ook wees Grapperhaus op de 'grote afpakbrief', die samen met de minister van Financiën was geschreven. € 30 miljoen beschikbaar komen voor de versterking van de aanpak van fraude, witwassen en ondermijning	<i>Ondermijningsfonds (september 2019)</i> € 10 miljoen aan structurele middelen voor de aanpak van de drugsindustrie en de criminele winsten ervan (vanaf 2019)	In 2014 zag de bewindsman zich alsnog gedwongen om meer opsporingscapaciteit in Zuid-Nederland in te zetten. Per 1 oktober zouden, binnen de bestaande sterkte, de drie zuidelijke politie-eenheden ieder 25 medewerkers vrijmaken en de Landelijke Eenheid zou 50 medewerkers leveren, in totaal dus 125 medewerkers. Zij zouden vanuit vaste ondermijningsteams gaan opereren en worden ingezet op 'korte klappen', dat wilde zeggen: direct en zichtbaar reageren op signalen van georganiseerde misdaad. Het afpakken van crimineel vermogen stond daarbij centraal.
	Schatting totaal € 130 miljoen	Schatting totaal € 20 miljoen	

Beleid georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit

kabinetten Kok (1995 -2002)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	Geen specifieke informatie beschikbaar	Geen specifieke informatie beschikbaar	Geen specifieke informatie beschikbaar

kabinetten Balkenende (2002 -2010)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	<i>Informatiebox Crimineel Vermogen</i> • waarin informatie vanuit verschillende instanties bij elkaar werd gebracht om beter zicht te krijgen op crimineel vermogen. In de financiële aanpak werd fors geïnvesteerd, oplopend tot € 20 miljoen vanaf 2013.	<i>'Naar een veiliger samenleving' (2002)</i> • Voor 2004 werd daartoe € 3,4 miljoen ter beschikking gesteld, oplopend naar € 10,3 miljoen vanaf 2006. <i>'Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' (2007)</i> • Het programma richtte zich niet expliciet op de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, maar wel werd drugshandel genoemd als voorbeeld van een vorm van misdaad die de openbare orde kan aantasten. In 2008 zou voor de uitvoering van het programma € 2,2 miljoen worden vrijgemaakt, oplopend tot € 5 miljoen in 2011.	<i>'Naar een veiliger samenleving' (2002)</i> • Voor een betere bestrijding van de zware criminaliteit zou een Nationale Recherche worden opgericht (p. 25). Deze zou worden ondergebracht bij het Korps Landelijke Politiediensten en de kernteams, het LRT, de Unit mensensmokkel, de USD en de XTC-teams gaan omvatten, waardoor prioriteitstelling en beheer eenvoudiger werden. Het landelijk parket zou het gezag voeren, terwijl het beheer toeviel aan de korpsbeheerder van het KLPD. Er werd rekening gehouden met een uitbreiding van circa 130 fte.
	Schatting totaal € 20 miljoen	Schatting totaal € 57 miljoen	Totaal 130 fte

kabinetten Rutte (2005 -2020)	Inzet financiële middelen	Structurele inzet	Personele middelen
	<i>Aanpak internationale criminaliteit en georganiseerde misdaad. 2015-2018</i> • € 20 miljoen extra voor het OM. • De politie kreeg in het algemeen ook € 135 miljoen extra. • € 750.000 voor het werk van het Integraal Afpakteam Brabant/Zeeland. • € 500.000 voor overige activiteiten van de Taskforce Brabant/Zeeland. • € 520.000 extra aan LFO voor drugsdumping problematiek. <i>Extra inzet vanaf 2017</i> • Er zou € 3 miljoen gaan naar de Taskforce Zeeland-Brabant. • Het OM zou € 13 miljoen ontvangen, oplopend tot € 19 miljoen in de jaren daarna, o.a. aanpak ondermijning. • € 7 miljoen voor de RIEC's. • Voor afpakken crimineel vermogen was € 3 miljoen vrijgemaakt. • De FIOD en het OM kregen € 1 miljoen in 2017. • € 2 miljoen per jaar in de jaren daarna voor investering in capaciteit om meer crimineel vermogen af te pakken. • Het OM kreeg onder meer extra middelen voor inrichting, bouw en versterking van operationele		• 'Finec' worden uitgebreid naar 100 fte • De totale capaciteit bij de RIEC's zelf was gestegen van 43,8 fte in 2009 naar 137,3 fte in 2012 • Bij de politie werd geïnvesteerd in het tegengaan van cybercrime en het versterken van de internationale samenwerking waarvoor 111 fte bij de landelijke eenheid werd aangetrokken, en 60 fte met specifieke digitale expertise bij de regionale eenheden. Daarnaast zou structureel extra politiecapaciteit beschikbaar worden gesteld ten behoeve van de opsporing en de bestrijding van (zware) georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waarvoor nog eens 171 fte werden toegevoegd aan de regionale eenheden en de landelijke eenheid.

	'ondermijningsteams' op vier plekken in het land en voor doorontwikkeling infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), die rapportages moest opleveren voor richting en sturing aan opsporingsonderzoeken. Jaren daarna zou worden uitgebreid naar € 5,5 miljoen.		
	Schatting totaal € 209 miljoen	-	Totaal 471 fte

Opbrengsten organisatiestructuren

Met deze middelen zijn de volgende organisatiestructuren ontstaan:

- 🕒 De USD in 1998, die in is opgegaan in de Nationale Recherche
- 🕒 Team voor de verbetering van de informatiehuishouding van de organisaties betrokken bij de ontmanteling van drugslabs opgericht rond 1996 en ondergebracht bij de eenheid Den Haag. Deze organisatie is weer ontbonden in 1999 omdat extra middelen werden stopgezet.
- 🕒 De oprichting van Hit and Run Container teams (HARC), waarbij het ging om samenwerkingsverbanden tussen de FIOD, de toenmalige rivierpolitie, de Douane en het OM.
- 🕒 Het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) in 2010, dat relevante nationale tendensen en verschuivingseffecten in criminaliteit moest gaan signaleren, en landelijk bestuurlijke rapportages, best practices en barrièremodellen beschikbaar stellen aan de RIECs.
- 🕒 Een (kleine) Taskforce voor Zuid-Nederland bij het parket Roermond voor de aanpak van de criminele organisaties achter de wietteelt en vervolgens een landelijke Taskforce met diezelfde taak.
- 🕒 Informatiebox Crimineel Vermogen, waarin informatie vanuit verschillende instanties bij elkaar werd gebracht om beter zicht te krijgen op crimineel vermogen.
- 🕒 Multidisciplinair Interventieteam (MIT), gericht het verder versterken van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit; multidisciplinair, lokaal en regionaal verbonden maar internationaal georiënteerd.

Bijlage 5 Referenties evaluatiestudies ten behoeve van indicatoren

De volgende evaluatiestudies zijn nader beschouwd om inzicht te krijgen in de gebruikte indicatoren en methoden voor effectiviteit (hoofdstuk 6). Onderstaande studies vormen een selectie van onderzoeken die zijn toegestuurd aan de Tweede Kamer.

AEF (2015). *Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen*. Andersson Elffers Felix.

Commissie voor Justitie en Veiligheid (2020). *Rapportage Opbrengst werkgroep Misdaadgeld*. Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Faber, W., & Nunen, A. A. A. van (2002). *Het ei van Columbo*.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2012). *Follow the Money! Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma Finec Politie*. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Korf, D. J., Luijk, S. J., & Meijer, M. E. de (2018). *Criminele samenwerkingsverbanden: Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Bonger Reeks, (35).

Laar, M. van & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Trimbos-instituut & WODC.

Nationale Drugsmonitor (verschillende auteurs en jaargangen). Trimbos-Instituut.

Neve, R. J. M., Ooyen-Houben, M. M. J. van, Bieleman, B., & Snippe, J. (2007). *Samenspannen tegen XTC*. WODC.

Rij, C. van (2018). *Integraal afpakken van crimineel vermogen*. WODC.

Smits, J., Sibma, A., Roodnat, J., & Schudde, B. (2013). *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*. Arena Consulting/Pro Facto.

Smits, J., Sibma, A., Struiksma, N. (2016). *Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit*. Arena Consulting/Pro Facto.

Snippe, J., Bieleman, B., Kruize, A., & Naayer, H. (2005). *Hektor in Venlo: Eindevaluatie: inspanningen, proces en resultaten 2001-2004*.

Snippe, J., Oldersma, F. & Bieleman, B. (2002). *Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak Groningen/Rotterdam*. Intraval.

Wingerde, K. van & Bunt, H. van de (2017). *Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit*.

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

