

Een Pact voor de Rechtsstaat

Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar

Mr. P.G.A. Noordanus
(voorzitter Strategisch Beraad Ondernijning)



Colofon

Het Pact voor de Rechtsstaat is vervaardigd door een redactie bestaande uit Peter Noordanus (voorzitter), Pieter Tops en Edward van der Torre.

Bijdragen zijn verder geleverd door Jos Kester, Femke van de Plas, Caspar Hermans en Nikita Rombouts.

Met dank aan Chris Beets, Sandra van Belleghem, Bert Berghuis, Joost van den Besselaar, Ad van Breukelen, Margot Coenraads, Tom Driessen, Karen Jedema, Peter Klerks, Andy Kraag, Lex Lemmers, Freek Pecht, Martine Suijkerbuijk, Jan Tromp, Irma Vermeulen en Jaap de Waard voor hun suggesties en commentaar.

Ten behoeve van dit rapport hebben gesprekken plaatsgevonden met Pieter-Jaap Aalbersberg, Rae Eikelboom, Cyrille Fijnaut, John van den Heuvel, Tjibbe Joustra, Marc van Nimwegen, Wilbert Paulissen, Koos Plooi, Uri Rosenthal, Jan Struijs en Hans van der Vlist.

De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de redactie.

Een Pact voor de Rechtsstaat

Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar

Mr. P.G.A. Noordanus

(voorzitter Strategisch Beraad Ondernijning)

► Inhoudsopgave

Voorwoord	9
1. Inleiding	11
1.1 Olievlekwerking	11
1.2 Voortbouwen op	12
1.3 Maar ook extra inzet	13
1.4 Een Pact voor de Rechtsstaat	13
1.5 Dimensies en indicatoren	15
1.6 Hoeveel waarschuwingen zijn er nodig?	16
2. Drugscriminaliteit: veelkoppig en omvangrijk	17
2.1 Nederland als mondiaal drugsknooppunt	17
2.2 Cannabis	20
2.3 Synthetische drugs	23
2.4 Cocaine	25
2.5 Online drugsmarkten	27
2.6 Overige drugs	28
2.7 Tot slot: schadelijke drugscriminaliteit	30
3. Drugs als lokale machtsfactor	31
3.1 Drugscriminaliteit: aantrekkelijk en dichtbij	31
3.2 Criminele carrières	33
3.3 Criminele netwerken: meer dan drugscriminaliteit	34
3.4 Parallele structuren	35
3.5 Tot slot: schadelijke lokale verankering	39
4. Criminele kansen voor de Nederlandse drugsindustrie	41
4.1 Een uitstekende infrastructuur en handelsgeest	41
4.2 Het strafrechtstelsel: lage pakkans en milde straffen	42
4.3 De (internationale) consumentenvraag naar drugs	45
4.4 Tevredenheid over het drugs- en veiligheidsbeleid	45
4.5 Lokaal bestuur: onbedoelde facilitering en informatieblokkades	48

5. Ondermijnende effecten	51
5.1 Maatschappelijke effecten	51
5.2 Crimineel en publiek geweld	53
5.3 Individuele schade	54
5.4 Systeemschade	56
6. Drugscriminaliteit en het financiële systeem	59
6.1 Kwetsbaarheid financiële systeem	59
6.2 Een druk bezet speelveld	61
6.3 Ketenintegriteit financieel systeem	62
6.4 Aanpak witwassen: complexiteit overheerst	64
6.5 Gewenste versterking	65
7. In de actiestand: de drugscriminaliteit sterk terugdringen	67
7.1 Een versterkte strafrechtketen: naar ingebed strafrecht	68
7.2 Versterking integrale aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau	70
7.3 Vergroting weerbaarheid economische infrastructuur	71
7.4 Vergroting weerbaarheid financiële infrastructuur: publiek-privaat aanpakken en afpakken	73
7.5 Versterking justitiële functie in een langdurige wijkenaanpak	74
7.6 Matiging van drugsgebruik (vraagreductie)	75
7.7 Benodigd budget	76
7.8 Versterking coördinatie binnen de Rijksoverheid	77
Gebruikte bronnen	79

► Voorwoord

Ondermijnende drugscriminaliteit is in ons land een hardnekkig probleem. Een probleem dat de rechtsstaat aantast en een probleem dat door zijn grote omvang - we spreken over een omvangrijke parallelle criminele economie - een langjarige aanpak vergt.

In dit voorstel voor een Pact voor de Rechtsstaat beschrijf ik wat de komende jaren nodig is om de vooraanstaande positie van Nederland in deze globale drugseconomie fors te reduceren. Steviger handhaving/repressie gaat hierbij hand in hand met een versterking van de preventieve aanpak.

In de komende kabinetsperiode zal een langjarig programma moeten worden ontwikkeld langs de lijnen die in dit rapport staan beschreven. Ik beveel het rapport graag aan bij diegene die betrokken zijn bij de keuzes die in een komend regeerakkoord gemaakt moeten worden.



Peter Noordanus

Voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning
Den Haag, september 2020

► 1. Inleiding

In dit rapport analyseren we de drugscriminaliteit in Nederland. Niet alles daarover is bekend, want het is nu eenmaal een wereld die in belangrijke mate leeft bij de gratie van geheimhouding en afscherming. Maar wat bekend is, geeft reden voor verontrusting. Nederland is in Europa een draaischijf voor de handel in drugs, zo blijkt keer op keer uit internationale rapporten of onderzoek. Nederland voert de lijst aan of staat in ieder geval hoog genoteerd als het gaat om de productie van marihuana en synthetische drugs (met name xtc en amfetamine) en import of doorvoer van cocaïne. Ons land is aantrekkelijk voor de internationale criminele drugswereld. Er zijn bijvoorbeeld stevige contacten met Italiaanse maffia en met Albanese criminele groepen, alsmede met criminele bendes in Turkije, Marokko en Zuid-Amerika.

1.1 Olievlekwerking

De kern van het probleem is niet de drugs zelf, maar de enorme sommen geld die met de illegale productie en handel gepaard gaan. Die oefenen grote aantrekkingskracht uit en hebben een ontwrichtende uitwerking op de samenleving. Met het begrip ondermijning wordt vooral bedoeld op schadelijke maatschappelijke effecten van georganiseerde drugscriminaliteit.

De drugscriminaliteit heeft op verschillende manieren een grote olievlékwerking. Allereerst

een criminele olievlékwerking. Drugscriminaliteit hangt samen met (en versterkt) allerlei andere vormen van criminaliteit, zoals wapenhandel, mensenhandel, witwassen, fraude en illegale handel in medicijnen of sigaretten. Die verschijnselen krijgen een impuls door de omvangrijke drugscriminaliteit, want die vergroot de 'behoefte' aan andere vormen van criminaliteit, voorziet in de middelen om deze te financieren en creëert een criminele infrastructuur die niet alleen voor drugsdelicten wordt benut.

Ook is er een sociale olievlékwerking. Drugscriminaliteit oefent aantrekkingskracht uit, ook op personen en groepen die normaal gesproken niet in de wereld van de georganiseerde misdaad terecht zouden komen. Zij trekt mensen als het ware de criminaliteit in. Dat geldt voor groepen aan de rand van de samenleving, onder meer in volkswijken, onder bewoners van woonwagencentra en binnen gemeenschappen met een kwetsbare sociaaleconomische positie. Het geldt evengoed voor mensen uit de agrarische sector, de visserij, middenstanders, elektriciens en makelaars, omdat ze nuttige diensten kunnen verlenen. Daarmee valt in een kort tijdsbestek geld te verdienen. Vooral mensen in kwetsbare posities of mensen met beroepen die vitaal zijn voor drugscriminelen, kunnen de criminele wereld in gezogen worden; vrijwillig of onder dwang.

Drugscriminaliteit werkt ook door in het economische systeem. Zij bewerkstelligt soms oneerlijke concurrentie. Bijvoorbeeld in het midden- en kleinbedrijf, doordat bedrijven met zwart geld onder de prijs kunnen werken. Zij leidt soms tot prijsopdrijving omdat ondernemers met drugsgeld boven de ‘normale’ marktprijzen kunnen werken, bijvoorbeeld bij onroerend goed. En zij corrupteert de werking van deelmarkten die nodig zijn voor de criminele bedrijfsprocessen. Denk bijvoorbeeld aan de logistieke infrastructuur, zoals havens, bloemenveilingen en vliegvelden. Hetzelfde geldt voor de financiële infrastructuur, zoals banken. Zij zadelt die markten op met extra kosten vanwege bescherming en beveiliging.

De drugscriminaliteit tast, tenslotte, ook de effectiviteit van positief overheidsbeleid aan. Investerings in onderwijs, huisvesting of werkgelegenheid hebben minder effect dan wenselijk, omdat voor een categorie het drugscircuit lonkt. Daar kunnen zij met minder inzet meer geld verdienen en status verwerven. De drugswereld daalt op scholen neer, omdat scholieren een belangrijke (toekomstige) afzetmarkt vormen. Scholieren worden gersoneld voor micro deal-activiteiten. Instellingen voor jeugdzorg hebben problemen om zich af te schermen tegen de drugswereld. Zogenoemde lvb'ers (mensen met een lichte verstandelijke beperking) vormen een aantrekkelijk reservoir voor de georganiseerde drugsmisdaad. Zij worden met name ingezet om eenvoudige activiteiten uit te voeren. Als het verkeerd gaat, zitten zij met de gebakken peren.

Deze ontwikkelingen zijn niet nieuw, zeker niet voor ingewijden, maar bij elkaar schetsen zij een ontluisterend beeld. Het inzicht in ondermijning is verbeterd in de afgelopen jaren en analyses wijzen op drugscriminaliteit als drijvende kracht achter sociale en criminele problemen.

1.2 Voortbouwen op

De georganiseerde drugscriminaliteit heeft de afgelopen decennia aandacht gekregen. De onder-

zoeksgroep-Fijnaut schreef in de jaren negentig, in de context van de parlementaire enquête naar opsporingsmethoden, enkele indringende rapporten. Vanuit het buitenland is aandacht gevraagd voor de Nederlandse drugsproblematiek en de uitwaaiing daarvan naar andere landen. De oprichting van de Unit Synthetische Drugs (1997) en het programma Samenspannen tegen xtc (2001) waren er reacties op. De bevoegdheden van het (lokaal) bestuur zijn uitgebreid, met als speerpunten de Wet Damocles (art.13b Opiumwet) om drugspanden bestuurlijk te kunnen sluiten en de Wet Bibob (Bestuurlijke integriteitsbeoordeling openbaar bestuur) om rechtspersonen te kunnen toetsen vooraleer zij vergunningen of subsidies krijgen. Er zijn Regionale informatie en expertise centra (RIEC's) opgericht om samenwerking tussen gemeenten, politie, openbaar ministerie, belastingdienst en anderen mogelijk te maken. In Noord-Brabant, en later in andere gebieden, timmert een taskforce aan de weg. Er is een wet tegen witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) gekomen, met de Financial Intelligence Unit (FIU) die als meld- en onderzoekspunt fungeert voor onregelmatige en verdachte transacties. Banken en andere organisaties kregen een 'poortwachtersfunctie' toebedeeld. Het kabinet Rutte III kondigde in zijn regeringsverklaring extra activiteiten tegen ondermijning aan en stelde daar financiële middelen voor ter beschikking; 100 miljoen incidenteel en 10 miljoen structureel. De koning sprak erover in de troonrede van 2018. Er kwamen een Strategisch Beraad Ondermijning en een Aanjaagteam. De huidige minister van Veiligheid en Justitie sprak op een internationale drugsconferentie in Rotterdam (april 2018), georganiseerd door de Amerikaanse DEA en de Nederlandse politie, over de 'beschamende rol' van Nederland in de internationale drugscriminaliteit. De voorzitter van het college van Procureurs-Generaal pleitte op diezelfde conferentie voor 'aanzienlijk' strengere straffen voor drugsdelicten. In de voorjaarsnota 2020 is nog eens een structureel bedrag van €150 miljoen vrijgekomen (vanaf 2022), voornamelijk te besteden aan versterking van het stelsel Bewaken

en Beveiligen en de inrichting van een Multidisciplinair Interventieteam (MIT).

Er is dus al het een en ander gebeurd en de opsomming is niet volledig (zie De Waard, 2019). Met name op lokaal en regionaal niveau heeft de integrale aanpak van ondermijning in de afgelopen jaren een impuls gekregen. Daarbij werd voortgebouwd op de versterking van de gemeentelijke veiligheidsorganisaties en op de belangrijke rol die het driehoeksoverleg vanaf de jaren negentig vervult bij het aansturen van het politie- en veiligheidsbeleid. RIEC-stuurploegen en -convenanten verbinden driehoekspartijen (bestuur, justitie en politie) met in het bijzonder de belastingdienst. Dit heeft een juridische grondslag en impuls gegeven aan de informatie-uitwisseling. Zogeheten ondermijningbeelden brachten (voor het eerst) de lokale verschijningsvormen van de georganiseerde criminaliteit in beeld.

De grenzen van wat mogelijk is binnen bestaande structuren en met de huidige capaciteit zijn weliswaar niet bereikt, maar optimalisatie zal niet volstaan vanwege (bijna) omgekeerde machtsverhoudingen. Criminele netwerken in de toplaag beschikken over een groter budget dan de veiligheidsafdelingen van de grote gemeenten en de RIEC's. Preventieve inspanningen zijn waardevol, maar voelen op de werkvloer – bij jongerenwerkers, binnen de veiligheidshuizen en op criminele hotspots – als een ongelijke strijd. Bestuurders herwaarderen de betekenis van opsporing, als aspect van de integrale bestrijding van drugscriminaliteit. Een poortwachtersfunctie bij banken is mooi, maar dient ook effectief ingevuld te worden. We constateren dat ondanks alle inspanningen van de afgelopen jaren de criminele drugswereld nog geen halt is toegeroepen. Integendeel, ons land neemt als het gaat om de criminele drugswereld op Europees en mondiaal niveau nog steeds een zeer prominente positie in. We lichten dat in hoofdstuk 2 uitvoerig toe. De economische crisis als gevolg van het coronavirus zal druk zetten op de politieke aandacht voor

ondermijning en de benodigde middelen bij de aanpak van ondermijning. Echter, de maatschappelijke invloed van de criminele drugswereld wordt door corona niet minder. Integendeel, verarming en zorgen om het voortbestaan van bedrijven zal veel mensen vatbaar maken voor aanbiedingen van criminelen. Bijvoorbeeld om schuren en opslagruimten beschikbaar te stellen of klussen te doen. Hetzelfde geldt voor mensen die hun baan verloren hebben en in geldnood zitten. Wie er eenmaal in zit, komt er moeilijk weer uit.

1.3 Maar ook extra inzet

Vanwege de grenzen aan de lokale en regionale mogelijkheden om de drugscriminaliteit te reduceren, ontstaat behoefte aan versterking van nationale ondersteuning en sturing. Het gaat daarbij om het versterken van preventief beleid, van de gehele strafrechtketen, van de publiek-private samenwerking en van het bestrijden van criminele geldstromen. Het komt erop neer dat de lokale en regionale aanpak verzandt zonder gecoördineerde nationale bestrijding van de drugscriminaliteit. De integraliteit heeft vorm gekregen op lokaal en regionaal niveau, maar dient ook gestalte te krijgen op nationaal niveau. Het MIT is daartoe een eerste aanzet.

De lokale integrale aanpak van drugscriminaliteit loopt vast als het internationale drugsverkeer naar en vanuit Nederland aanhoudt en als de lokale en regionale aanpak niet wordt gesteund door heldere prioritering en sturing vanaf het hoogste niveau. Er is extra inspanning nodig, die langadig moet zijn, met een actieve en samenhangende rol voor de centrale overheid. We noemen het een Pact voor de Rechtsstaat. Hierbij is de rechtsstaat op te vatten als een rechtsorde die algemeen als rechtvaardig wordt beschouwd en die gehandhaafd wordt conform de vastgestelde spelregels (Zouridis, 2019).

1.4 Een Pact voor de Rechtsstaat

Een Pact voor de Rechtsstaat vereist een brede aanpak, die verder gaat dan een investering in de

justitiële functie. Die justitiële functie is met name effectief als zij wordt ingebed in een bredere beweging (Peeters en Boutellier, 2020). Dan gaat het om verbetering van woningen, extra inspanningen van scholen en zorginstanties, toeleiding naar werk en sociale participatie. Ook gaat het hierbij om bescherming van het economische en financiële systeem dat, zeker in Nederland, kwetsbaar is voor misbruik met drugsgeld. De justitiële functie dient niet te worden geïsoleerd, maar dient onderdeel te zijn van een bredere benadering. Daaraan leveren ook het bestuursrecht, het fiscale recht en het privaatrecht op geëigende momenten, in onderlinge afstemming, een bijdrage. Een veelkoppig en complex probleem kan alleen met een brede en meervoudige aanpak worden teruggedrongen.

Voor zo'n Pact voor de Rechtsstaat zijn inspanningen nodig die verder reiken dan alleen de overheid. De overheid is drager van het Pact, maar kan dat alleen zinvol en effectief doen als zij brede steun vanuit de samenleving krijgt.

De volgende uitgangspunten zijn daartoe van belang:

1. *De instituties van de rechtsstaat in enge zin zijn de ruggengraat van de aanpak.* Politie, Openbaar Ministerie, rechtbanken en FIOD zijn instituties die belast zijn met handhaving van de rechtsstaat en moeten daartoe over voldoende middelen beschikken, in kwantitatieve én kwalitatieve zin.
2. *De overheid in brede zin dient actief en in samenwerking betrokken te zijn.* Gemeenten, provincies, rijksoverheid en anderen. Het is een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren dat de overheid als geheel meer en meer betrokken is geraakt bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Er wordt gesproken van de 'één overheidsgedachte' of van 'integrale aanpak'. Op alle niveaus, maar zeker op centraal niveau, moeten die gedachte en aanpak versterkt worden.

3. *Repressie en preventie horen onlosmakelijk bij elkaar.* Een zinvolle benadering van georganiseerde drugscriminaliteit is niet alleen een kwestie van repressieve maatregelen, maar ook van investeringen in preventie en het wegnemen van aantrekkingskracht van drugscriminaliteit. Zo bezien horen repressie en preventie bij elkaar. Repressie zonder preventie is eindeloos, preventie zonder repressie is tandeloos. Ze dienen gecombineerd en op elkaar afgestemd te worden.
4. *Maatschappelijke coalities tegen ondermijning zijn een noodzakelijke voorwaarde.* De overheid kan het niet alleen voor elkaar boksen; een maatschappelijk probleem vraagt ook om een maatschappelijke reactie. Dat vergt een actieve rol van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (publiek-private samenwerking). Dat gaat verder dan alleen goede intenties.

Onze doelstelling is om de drugscriminaliteit in Nederland de komende tien jaar sterk te reduceren. Wij denken dat dit ambitieus, maar haalbaar is. Dat vergt grote inspanningen gegeven de specifieke kenmerken en geschiedenis van de Nederlandse economie en maatschappij (zie de hoofdstukken twee en drie). Het is in ieder geval de bedoeling om de speciale en omvangrijke rol die Nederland heeft op de Europese en wereldmarkt van illegale drugs te decimeren en terug te brengen tot een positie die niet langer omvangrijker is dan die in omringende landen.

De reductie van de drugscriminaliteit is een harde inzet, maar geen kwantitatief target. Hoe verleidelijk of nuttig die soms ook kunnen zijn, het is onmogelijk om die specifiek te benoemen in relatie tot georganiseerde drugscriminaliteit. Er bestaan immers wel serieuze schattingen van de financiële omvang van de drugsindustrie, maar geen precieze cijfers. Daarvoor is deze wereld te versluierd en ook te beweeglijk en dynamisch. Er is in het verleden ook te weinig geïnvesteerd in het verzamelen en analyseren van dergelijke gegevens.

1.5 Dimensies en indicatoren

Als beleidsscenario werken wij - in hoofdstuk zeven - voorstellen uit, die betrekking hebben op de volgende dimensies:

1. Versterking van de strafrechtketen: naar ingebed strafrecht
2. Een samenhangende bestuurlijke aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau

De volgende dimensies zijn daar een onderdeel van:

3. Vermindering van economische kwetsbaarheid: focus op mainports en havens
4. De financiële sector in positie: publiek-privaat aanpakken en afpakken
5. Een actieve rol voor de justitiële sector in een langdurige en samenhangende wijkaanpak
6. Vermindering ('denormalisering') van drugsgebruik als maatschappelijk risico

Het effect van het Pact voor de Rechtsstaat is over tien jaar, aan het eind van de voorgestelde scenario-periode, af te meten aan een serieuze afname van de criminele kansenstructuur in de drugscriminaliteit.

Dat komt tot uitdrukking in indicatoren, zoals:

1. Een serieuze vermindering van inbeslagnames van de verschillende soorten drugs (bij gelijkblijvende of toegenomen politie-inzet);
2. 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;
3. Een serieuze afname van het aantal aangesloten criminele samenwerkingsverbanden (csv's) in politie- en justitiesystemen (zoals het NIBO of zijn opvolgers);
4. Een wezenlijke vermindering van het aantal buitenlandse rechtshulpverzoeken aan Nederlandse autoriteiten in verband met drugs;
5. Een substantiële vermindering van misbruik van het Nederlandse financiële systeem voor witwassen van drugsgeld, onder andere tot

uitdrukking komend in een sterke afname van het aantal geconstateerde verdachte transacties door de FIU (bij gelijkblijvende of toegenomen inzet);

6. Een wezenlijke vermindering van de aantrekkingskracht van het criminele drugssysteem op jongeren, onder andere tot uitdrukking komend in een geringer aantal jongeren in trajecten voor persoonsgebonden aanpak;
7. Een serieuze 'denormalisering' van drugsgebruik in Nederland, getuige onder andere een sterke vermindering van drugresten in afvalwater.

Er zullen in de loop van de komende jaren andere relevante indicatoren worden geformuleerd. Dat is prima, want het betreft een leer- en ontwikkelingsproces. Wel moge duidelijk zijn, dat het niet verstandig is om de indicatoren afzonderlijk te beschouwen. Het gaat om een samenhangend geheel van indicatoren, die grosso modo in dezelfde richting moeten wijzen.

De voorgestelde beleidsinspanning kan nooit voor tien jaar precies worden uitgestippeld, al was het maar omdat zich onverwachte kansen en ontwikkelingen zullen voordoen. Bovendien zal op korte termijn een aantal indicatoren juist in een andere richting gaan wijzen: meer drugsvangsten, meer csv's, meer verdachte transacties, als gevolg van beleidsintensivering. Pas daarna bij aanhoudende inspanning zal, naar verwachting, een daling kunnen worden geconstateerd. Dan zal ook duidelijk worden dat uitvoering van het scenario niet alleen kosten met zich meebrengt, maar na verloop van tijd ook baten oplevert.

Om coördinatie en samenhang te versterken, is het nodig dat op nationaal niveau een kabinetsbrede verantwoordelijkheid voor het ondermijningsbeleid ontstaat.

Voor uitvoering van het Pact voor de Rechtsstaat is een structureel bedrag nodig van 400 miljoen euro op jaarbasis. De helft daarvan (200 miljoen)

is bestemd voor herstel en versterking van de strafrechtketen (versterking van OM en van de Bijzondere Opsporingsdiensten). De andere helft is bestemd voor versterking en intensivering van de integrale bestuurlijke en preventieve aanpak. Daarvan wordt 100 miljoen ingezet voor een structurele versterking van de regionale en lokale bestuurlijke aanpak via een ondermijningsfonds, inclusief het brede offensief rond de belangrijkste mainports. De andere 100 miljoen is gericht op integratie van justitiële actoren in een sociaal-maatschappelijk gebiedsoffensief en op denormalisering van drugsgebruik (*use reduction*). We lichten dit alles verder toe in paragraaf 7.7.

1.6 Hoeveel waarschuwingen zijn nodig?

Ons land heeft de afgelopen jaren tal van waarschuwingen gehad.

- De moord op advocaat Wiersum en talrijke andere liquidaties en 'vergismorden';
- De enorme inbeslagnames van cocaïne in de haven van Rotterdam en andere plaatsen;
- De enorme wereldwijde omzet van in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine;
- Brandbrieven vanuit andere landen over de drugs die hen via post(pakketten) vanuit Nederland bereiken;
- De boete van 675 miljoen aan ING omdat niet werd opgetreden bij verdachte transacties;
- De prominente plaats van Nederland in alle internationale overzichtsstudies van georganiseerde drugscriminaliteit;
- Het feit dat de Minister van Justitie en Veiligheid zich genoodzaakt voelde om de *'embarrassing position'* van Nederland op dit punt te erkennen.

De waarschuwingen laten samen zien dat het niet langer gaat om een onse meer of minder. Ze tonen de noodzaak aan om niet te blijven hangen in haarkloverij over de precieze aard, omvang en impact van de drugscriminaliteit in Nederland.

Het gaat om de erkenning dat we de drugscriminaliteit massiever, innovatiever, sneller en breder

moeten aanpakken dan tot nu toe. Het gaat om een landelijk offensief, een brede coalitie, in de vorm van een nationaal Pact voor de Rechtsstaat.

► 2. Drugscriminaliteit: veelkoppig en omvangrijk

Nederlandse drugscriminelen zijn op grote schaal als producent, importeur, handelaar en exporteur actief op alle belangrijke internationale drugsmarkten. Op basis van jarenlange criminele prestaties luidt de internationale belofte: vanuit Nederland kunnen alle belangrijke soorten drugs worden geleverd, het maakt nauwelijks uit om welke hoeveelheid het gaat, de prijs en kwaliteit zijn uitstekend, en vrijwel altijd wordt de drugszending betrouwbaar afgeleverd.

Paragraaf 2.1 laat zien dat internationale overzichtsstudies Nederland zonder aarzeling en unaniem typeren als de belangrijkste logistieke en functionele schakel bij drugsproductie en -handel in Europa. Vervolgens beschrijven de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 de situatie op de belangrijkste drugsmarkten: cannabis, synthetische drugs en cocaïne. Paragraaf 2.5 gaat in op online drugsmarkten. Daarna wordt in paragraaf 2.6 stilgestaan bij overige drugssoorten. Tot slot maakt paragraaf 2.7 een tussenbalans op.

Registraties van drugsvondsten en productielocaties kampen met het probleem dat het overgrote deel onopgemerkt blijft, zogeheten onder-registratie. De Nationale Drug Monitor constateert bovendien al jarenlang dat het in Nederland niet lukt om op landelijk niveau een overzicht te maken van wat wel is aangetroffen: "Politie-eenheden,

Douane en KMar houden registraties bij over in beslag genomen drugs, maar het blijkt tot dusver nog niet mogelijk om die gegevens op landelijk niveau eenduidig bijeen te brengen. Omdat voor het jaar 2018 geen enkele politie-eenheid complete gegevens heeft aangeleverd bij de Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de politie (DLIO), is op dit moment niet met zekerheid te zeggen hoeveel drugs in totaal in 2018 in Nederland in beslag zijn genomen." (WODC, & Trimbosinstituut, 2020, p. 446)

2.1 Nederland als mondiaal drugsknooppunt

Nederlandse drugscriminelen zijn actief op alle belangrijke drugsmarkten. Ze zijn sterk internationaal gericht en tegelijkertijd sociaal verankerd binnen criminele netwerken door het hele land heen. Deze gelijktijdige mondialisering en lokalisering van de drugscriminaliteit heeft geresulteerd in gestage groei in Nederland van de criminele wereld. Mondiaal is de vraag naar drugs gegroeid en Nederlandse criminelen wisten en weten daar steeds weer op in te spelen.

Nederland vervult - al decennialang - een prominente rol op de internationale drugsmarkt als bronland van synthetische drugs en cannabis en als doorvoerhaven van onder andere, cocaïne en heroïne (EMCDDA & Europol, 2019). Nederland is een *global hub* voor synthetische drugs. Zowel de

productie van xtc als van amfetamine vindt in Europa met name plaats in Nederland, gevolgd door België. De productie in België staat vaak onder Nederlandse leiding of begeleiding. De productie van methamfetamine is met name geconcentreerd in centraal Europa, maar de betekenis van Nederland als productieland neemt sinds kort toe. Ook hebben Hollandse netwerken - actief bij de productie van amfetamine en xtc - de productie van methamfetamine ter hand genomen, al dan niet in samenwerking met Mexicanen. Het belangrijkste bronland van nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) blijft China, gevolgd door India. Nederland is de belangrijkste *verdelingshub* in Europa (EMCDDA & Europol, 2019, p.174).

Met België en Spanje is Nederland, in de EU, de belangrijkste invoerhaven en het belangrijkste distributieknooppunt voor cocaïne. De wereldwijde cocaïnemarkt groeit en daarmee de rol van Europa bij verspreiding van cocaïne over de wereld (EMCDDA & Europol, 2019, p.17).

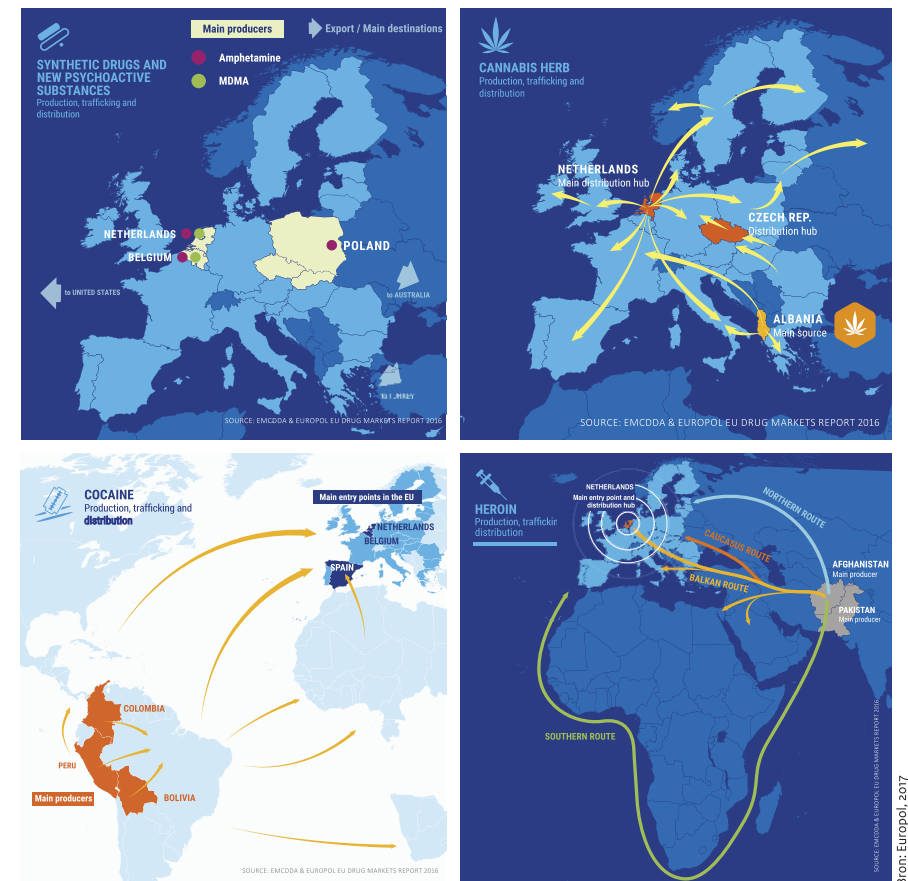
Ook heroïne vindt met name via Nederland haar weg naar andere delen van Europa, al gebeurt dit ook – zij het in mindere mate – via België, Bulgarije, Frankrijk, Griekenland en Spanje (EMCDDA & Europol, 2019, p.119). Nederland was en is met Spanje de belangrijkste doorvoerhaven van cannabis richting andere delen van Europa (EMCDDA & Europol, 2019, p.16).

Resumerend, is Nederland de belangrijkste logistieke draaischijf in de EU voor grensoverschrijdende drugshandel. De criminele drugs wereld in Nederland vervult de volgende internationale functies:

- 'Main producer' van mdma (xtc) en amfetamine, met België;
- 'Main distribution hub' voor cannabis binnen de EU;
- 'Main entry point en distribution hub in the EU' voor cocaïne, met België en Spanje;
- 'Main distribution hub' voor heroïne.

De centrale internationale rol van Nederland wordt zichtbaar op de onderstaande kaartjes.

Vanaf linksboven met de klok mee: SOCTA-kaarten die de belangrijke rol van Nederland aangeven in respectievelijk (met de klok mee) synthetische drugs, cannabis, heroïne en cocaïne



Figuur 2.1

Polydrugscriminaliteit

Bij georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland gaat het niet alleen om afzonderlijke drugsmarkten, maar om drugs als zodanig. Het betreft een conglomeraat dat betrouwbaar alle belangrijke soorten drugs levert aan binnenlandse en internationale klanten, zogeheten polydrugscriminaliteit (Tops e.a., 2018). Het resulteert in omvangrijke omzetten bij drugsproductie en -handel. Dit verkennen we in de paragrafen 2.2 tot en met 2.5 per drugsmarkt, al moet daarbij steeds worden bedacht dat veel criminele netwerken actief zijn op verschillende markten. De opgebouwde sociale en fysieke infrastructuur wordt daartoe benut. Zowel in de groot-, tussen- als detailhandel wordt tegevoet gekomen aan de wensen van de klant, omdat nagenoeg alle populaire drugsoorten - met de gewenste kwaliteit en samenstelling - kunnen worden geleverd.

Hoe winstgevend dat is, wordt vanaf de jaren negentig zichtbaar op casusniveau. Een eenvoudig en opzichtig netwerkje in Rotterdam West met vier kopstukken - actief in de handel van heroïne, cocaïne en cannabis - had bijvoorbeeld aantoonbaar (dus : minimaal) 470 miljoen gulden doorgesluisd naar Marokko (Van der Torre, 1996). Wat keutercriminaliteit lijkt, is in feite een kwestie van honderden miljoenen. Zo'n geldstroom legt de basis voor investeringen in de drugsinfrastructuur, maar ook in vastgoed of bedrijven, zowel in Nederland als in het buitenland.

Investeringen van honderden miljoenen in vastgoed resulteren, via huurinkomsten en waardestijging, in één of enkele decennia in een vermogen dat groeit richting een miljard. Het legt de basis voor een succesvolle oversteek van de criminele drugswereld naar de bovenwereld en het verschaft misdaadondernemers een zekere sociale en economische macht, zo wordt duidelijk in de volgende hoofdstukken. Eerst verkennen we de aard en omvang van de belangrijkste drugsmarkten.

2.2 Cannabis

Algemeen

In Nederland wordt sinds de jaren tachtig op grote schaal hennep geteeld. Door deze productie-ervaring, en vanwege een ondergrondse bedrijfstak die *hardware* levert en kwekerijen opbouwt, ligt de kwaliteit van de Nederwiet op een hoog niveau. Bij het productieproces neemt de betekenis van internet toe. Het wettelijk verbod op de handel in kweekbenodigdheden - en daarmee de terugloop in het aantal in het straatbeeld zichtbare growshops - heeft hieraan bijgedragen. Kennis en materiaal kan online worden gekocht. Ook de verkoop van hennep gebeurt vaker online (Boerman e.a., 2017).

Er zijn stabiele lijnen van hasjtransporten richting Nederland, vanuit streken (in Noord-Afrika, waaronder het Rif-gebied in Marokko) waar uitstekende hasj wordt geproduceerd. Deze *premium* soft-drugs worden via de achterdeur aangeleverd bij coffeeshops en worden in Nederland verkocht op de illegale markt. Het wordt daarnaast op beduidend grotere schaal vanuit Nederland verkocht aan drugshandelaren in het buitenland (Van der Giessen e.a., 2014).

De productie, verkoop en export van hennep is een inclusieve criminele activiteit. Van oudsher nemen autochtone criminelen (vaak afkomstig uit volksbuurten of van woonwagenkampen) een belangrijke plaats in op deze markt, maar vandaag de dag wordt ook op grote schaal hennep geteeld door allochtone criminele netwerken, in het bijzonder van Turkse of Marokkaanse komaf (Boerman e.a., 2017). De Vietnamese gemeenschap is niet groot in Nederland (ongeveer twintig-duizend personen), maar een categorie legt zich systematisch toe op georganiseerde criminaliteit, met hennep teelt als belangrijke inkomstenbron (Schoenmakers e.a., 2012).

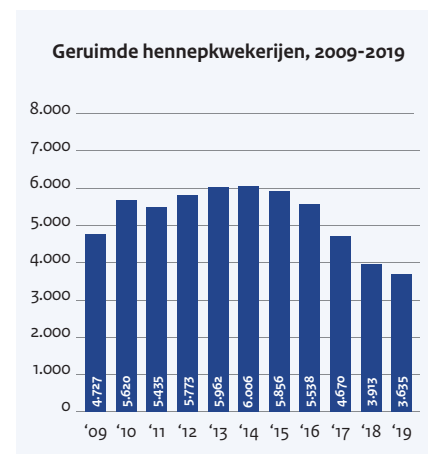
Nederlandse criminelen zetten hennepkwekerijen op in het buitenland, met name in België, maar ook in Spanje, Duitsland en Frankrijk (Colman e.a.,

2018). Dit gebeurt veelal met Nederlandse materialen en kennis. De leiding kan in handen liggen van Nederlandse criminelen. Het is niet geheel duidelijk in welke mate dit verplaatsing of expansie is, maar het onderstreept het internationale karakter van de Nederlandse hennep teelt.

Registraties en omvang

De politie registreert het aantal geruimde hennepkwekerijen. In de periode van 2009 tot en met 2018 ligt het jaarlijkse aantal ruiming gemiddeld op 5.194, uitgaande van de onderstaande reeks uit de Nationale Drug Monitor. In 2019 wordt het laagste aantal geregistreerd, namelijk 3.635. In 2019 worden in totaal 556.802 planten aangetroffen (Politie, 2020).

In de afgelopen jaren is het aantal grammen opbrengst per plant toegenomen, omdat de kwaliteit van de teelt is verbeterd en de planten groter worden. Op digitale wietfora wordt melding gemaakt van het gebruik van apparatuur die het CO₂-gehalte reguleert, hetgeen zou zorgen voor een kortere kweektijd en een toename van de oogst. Op deze fora wordt gesproken over een mogelijke toename van twintig procent¹.



Figuur 2.2

¹ Zie bijvoorbeeld: <https://goldseeds.nl/voor-en-nadelen-co2-kweekruimte/>

Het aantal geruimde hennepkwekerijen en -planten is in de afgelopen jaren afgenomen. Het is de vraag of dit een betrouwbare indicatie is voor de werkelijke trend wat betreft de hennep teelt in Nederland. Die teelt zou afgenomen kunnen zijn vanwege verplaatsing naar het buitenland als gevolg van de aanpak in Nederland (er zijn aanwijzingen dat deze hennep weer via Nederland wordt gedistribueerd naar andere landen). Daarnaast zijn er factoren die kunnen verklaren waarom de politie minder hennepkwekerijen ontdekt. Zo zou er bijvoorbeeld bezuinigd zijn op de personele inzet ten behoeve van zogeheten hennep teams van de politie, mede in het verlengde van de aangekondigde experimenten met regulering van hennepproductie. Diepgaand onderzoek naar al deze ontwikkelingen ontbreekt.

Energie-diefstal: bijna 1 miljard kWh per jaar

In 2019 werd - uitgaande van cijfers vanuit de branche zelf - energiediefstal ontdekt bij 2.300 hennepkwekerijen. Deze kwekerijen taptten illegaal 114 miljoen kilowattuur stroom af, aldus deze cijfers. Netbeheer Nederland wijst op schade door hennep teelt:

“Naast brandgevaar leidt de energiediefstal tot maatschappelijke kosten. In totaal zijn er naar schatting zo'n 30.000 hennepkwekerijen in Nederland, die elk jaar bijna 1 miljard kWh aan elektriciteit stelen. Dat is meer dan alle huishoudens in Rotterdam in een jaar verbruiken. Netbeheerders (en dus alle aangesloten) draaien op voor ongeveer € 60 miljoen aan kosten voor de gestolen stroom en bovendien loopt de overheid rond de € 135 miljoen aan belastinginkomsten mis (Netbeheer, 2020).”

Omvangschatting: een forse bandbreedte

Het meest recente onderzoek naar de omvang van cannabis teelt in Nederland dateert uit 2014 (Van der Giessen e.a., 2014). Het onderzoek betreft in de kern een schatting met zeer uiteenlopende

onder- en bovengrenzen, die is gebaseerd op verschillende rekenmodellen voor de productie en consumptie van in Nederland geteelde cannabis. Mede in het verlengde hiervan lopen de schattingen van de omvang van de cannabismarkt in Nederland aanzienlijk uiteen, evenals van het aandeel van de binnenlandse consumptie en de export daarbinnen. Deze schattingen zijn middelpunt geweest van de nodige discussie. We beperken ons hier tot de constatering dat de cannabissteelt in Nederland omvangrijk is en dat een aanzienlijk van de in Nederland geteelde cannabis bestemd is voor de export.

Micro-drugseconomie

Het opzetten van een klein (circa 5) of groter (circa 20) aantal hennepkwekerijen is een veelvoorkomende criminele werkwijze, weten we uit strafrechtelijke onderzoeken. Het gaat vaak om kleine netwerken, met enkele leidende figuren en daar omheen wat regelaars en uitvoerders. Veelvoorkomende werkwijze is dat enkele schuren of panden worden geregeld, die door klussers gereed worden gemaakt voor productie. De panden worden in veel gevallen gehuurd door katvangers. Bij ontdekking van de kwekerij krijgt de katvanger (milde) sancties te verduren en deze zwijgt over de organisatoren. Klussers worden in veel gevallen niet vervolgd en de leiders blijven veelal buiten beeld (Van Wijk en Lenders, 2018). Professionele netwerken verminderen de kans op ontdekking bovendien met preventieve maatregelen, zoals warmte werend materiaal. Wie enkele jaren hennep teelt organiseert, lijkt een hoge omzet en winst te kunnen genereren, met beperkte risico's.

Hennepsteelt: enkele voorbeelden en berekeningen
Een zolderverdieping brandt op een nacht uit in Tilburg. De schade blijkt de volgende ochtend groot te zijn. Het dak is weg, onderliggende verdiepingen zijn beschadigd door rook, roet en water, en mogelijk is asbest vrijgekomen. De stoep voor de woning ligt - aldus het mediabericht - bezaaid met dakpannen en overblijfselen van een hennepkwekerij. De bewoner bevestigt

tijdens het verhoor dat hij een hennepkwekerij op zijn zolderverdieping had, waar waarschijnlijk de brand is ontstaan. De energieleverancier constateert dat, zoals zo vaak, de stroom illegaal is afgetapt. Uit het verhoor met de verdachte blijkt dat er ongeveer 200 planten op de zolderverdieping hebben gestaan (Omroep Brabant, 2019).

In Wierden werd in een bedrijfspand een beduidend grotere kwekerij aangetroffen, met ruim 1.500 planten. Er werd illegaal water en stroom afgetapt. In het pand waren drie ruimtes ingericht, waarvan er twee werden benut voor “zeer professioneel opgezette” hennepkwekerijen. Op de dag van de vondst werden geen arrestanten gemaakt. “De politie is nog op zoek naar de mensen achter de kwekerij (Tubantia, 2018).”

Aan een gangbare kwekerij met 200 planten kan al veel geld worden verdiend. Het Functioneel Parket gaat bij het berekenen van wederrechtelijke verkregen voordeel in 2016 - indien meer specifieke gegevens ontbreken - uit van gemiddeld 28,2 gram per plant (Functioneel Parket Afpakken, 2016). Er zijn signalen dat het een conservatieve schatting betreft. Ook gaat het Functioneel Parket uit van het gegeven dat een gram € 4,07 oplevert. Dit betekent dat een kwekerij met 200 planten, bij één oogst, een omzet oplevert van € 22.955,-. Een hennepkwekerij kent een gemiddelde kweektijd van ongeveer tien weken, zodat zo'n vijf oogsten per jaar mogelijk zijn.

De omzet van één oogst van een grote kwekerij - zoals die in het bedrijfspand te Wierden - komt volgens de bovenstaande berekening uit op minstens € 172.161,-. Op jaarbasis (uitgaande van vijf oogsten) gaat het om € 860.805,-. Hierbij is eveneens relevant dat volgens experts hennepplanten in professionele hennepfabrieken gemiddeld aanzienlijk meer dan de eerder genoemde 28,2 gram per plant opleveren.

2.3 Synthetische drugs Algemeen

Aan het eind van de jaren zeventig start de professionele productie en export van amfetamine (een zogeheten synthetische drugs) vanuit Nederland, met dan een vrijwel exclusieve marktpositie voor autochtone drugscriminelen in Limburg en Noord-Brabant (Tops e.a., 2018). Het gaat om dezelfde ‘volkse’ criminelen als op de hennepmarkt. Productie en export liggen in handen van criminele netwerken met topcriminelen (uit criminele families) die de productie opzetten en langzaam aan professionaliseren. De schaal van de amfetamineproductie wordt gestaag uitgebreid. Dit criminele milieu beschikt over de *know how* en infrastructuur om de xtc-productie ter hand te nemen als de consumptie hiervan vanaf de jaren tachtig snel groeit in binnen- en buitenland. Dit is een belangrijke fase. De productiecapaciteit van Brabants-Limburgse synthetische drugscriminelen is op dat moment uniek en maakt hen gewilde zakenpartners in de toplaag van de drugscriminaliteit in Nederland (Tops, e.a., 2018). Er ontstaat (horizontale) samenwerking met de zogeheten Hollandse netwerken in en rond Amsterdam (onder andere groothandelaren in cannabis en cocaïne), met Turkse criminele netwerken (van oudsher onder andere actief op de internationale heroïne markt) en met Chinese criminelen. Later bouwen de Brabants-Limburgse criminelen hun eigen kanalen uit naar import (grondstoffen en chemicaliën) en export, onder meer naar Australië en binnen de Europese Unie.

De synthetische drugs worden over de hele wereld verkocht, met als belangrijke afzetlanden Australië, de Scandinavische landen, Turkije, het Verenigd Koninkrijk en Spanje (Boerman e.a., 2017, Tops e.a., 2018). Aanvankelijk werd ook veel naar de Verenigde Staten getransporteerd, maar menig crimineel zou daarvoor terugdeinzen na enkele uitleveringen, omdat het Amerikaanse rechtssysteem wordt gevreesd (Tops e.a., 2018). Nederlandse synthetische drugscriminelen beschikken over de *know how* en infrastructuur om eindproducten

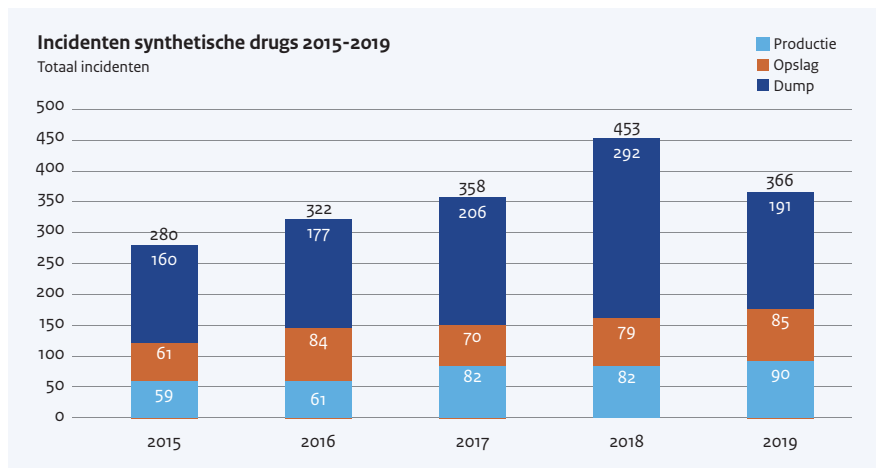
te leveren die qua uiterlijk, samenstelling en breed gevarieerd aanbod voldoen aan specifieke wensen van internationale handelaren en gebruikers. Dit vraaggerichte productieproces draagt bij aan de goede mondiale reputatie van Nederlandse synthetische drugs.

De oorspronkelijke Brabants-Limburgse criminelen nemen nog steeds een prominente plaats in bij de productie van synthetische drugs, maar die productie is vandaag de dag minder geconcentreerd in het Zuiden van het land. De productie is ook ter hand genomen door andere criminelen (onder meer *Outlaw Motorcycle Gangs* en allochtone netwerken) en heeft ook plaats buiten Noord-Brabant en Limburg: elders in Nederland en met Nederlandse betrokkenheid in onder meer België (Colman e.a., 2018).

Naast amfetamine en xtc wordt (in toenemende mate) methamfetamine geproduceerd in Nederland. De internationale vraag naar methamfetamine groeit. Dat maakt de productie en verkoop van deze drugs interessant, temeer omdat het productieproces tamelijk eenvoudig valt te organiseren voor netwerken die hoogwaardige xtc produceren. Bij de productie van methamfetamine werken Nederlandse netwerken samen met criminelen uit onder meer Mexico. Het aantal opgerolde methamfetamine-labs is gestegen van één in 2014 naar negen in 2019 (Van Valkenhoef e.a., 2020).

Registraties en omvang

De Landelijke Eenheid van de politie registreert meldingen over productielocaties, opslaglocaties en dumplocaties van synthetische drugs. Hier toe worden politie-cijfers benut van het LFO, uit het BVH-systeem en uit open bronnen, omdat dit laatste ontbrekende informatie verschaft. Er is geen sprake van een geolied meldings- en registratiesysteem. Lang niet alle landelijk *aangetroffen* locaties worden geregistreerd, met name bij dumplocaties zijn landelijke overzichten verre van volledig.



Figuur 2.3

De locaties zijn niet gelijk verdeeld over het land. Er is sprake van een sterke concentratie in Noord-Brabant en Gelderland, gevolgd door Limburg. De onderstaande grafiek geeft de registraties weer voor de periode van 2015 tot en met 2019 (Bron: CSD, 2020). Het aantal productielocaties ligt in 2019 (90) duidelijk hoger dan in 2015 (59). Het aantal ontdekte locaties lijkt beperkt te zijn. Vanwege de grote criminele waarde van de productielocaties worden ze vaak professioneel opgezet, waar afscherming deel van uit maakt. In 2019 worden aanzienlijk minder dumpingen (191) geregistreerd dan in 2018 (292). Dit komt vermoedelijk mede door een veranderde werkwijze van criminelen. Dumpingen in de natuur vallen op en leiden tot verontwaardiging. Zichtbaar dumpen lijkt vaker te worden vervangen door het opslaan en weg laten spoelen (in de bodem en in oppervlaktewater) van drugsafval.

Omvangschatting: een (voorzichtige) ondergrens van 19 miljard

De wereldwijde omzet van in Nederland geproduceerde xtc en amfetamine, uitgedrukt in straatprijzen, is voor 2017 geschat op minimaal 18,9 miljard (Tops e.a., 2018). Het betreft een voorzichtig

bepaalde ondergrens, het werkelijke bedrag ligt vermoedelijk hoger. De empirische basis zijn inbeslagnames door politie, douane en FIOD. Bij de stap van inbeslagnames naar totale omzet, moeten vragen worden beantwoord. Beredeneerde aannames waren daarbij onvermijdelijk. Steeds werd een voorzichtig uitgangspunt gekozen.

Micro-drugseconomie

In de wereld van de synthetische drugs kan veel geld worden verdiend door personen die het productieproces organiseren. Dat vergt meer kennis en logistieke inspanningen dan bij het opzetten van een hennepkwekerij. Er dient een locatie te worden geregeld, de chemicaliën en (pre-) precursoren moeten voorhanden zijn, net als de benodigde *hardware*, zoals ketels, vriezers en tabletteermachines. Er is *know how* vereist om te laboreren en te tabletteren.

Direct na de productiefase (aflab) hebben de xtc en amfetamine al een veel hogere prijs in de tussen- en groothandel dan de kostprijs. Het gat met de straatprijs is nog aanzienlijk groter, reeds in Nederland, maar zeker in het buitenland.

Synthetische drugs: een voorbeeld

Op 20 maart 2020 werd in het Utrechtse dorp Overberg een drugsfabriek ontdekt waar 1,5 miljoen xtc-pillen werden aangetroffen (NRC, 2020). Wat levert dit naar schatting op? De organiserende crimineel die de xtc-productie regelt, verkoopt de drugs aan (internationale) handelaren voor een zogeheten groothandelsprijs. Hij krijgt ongeveer € 0,45 per pil (CSD, 2019), dus de vondst van 1,5 miljoen xtc-pillen had uitgaande van deze gegevens ongeveer € 675.000 omzet opgeleverd. De kosten voor het produceren van de xtc-pillen moeten hier nog vanaf om de winst te bepalen. De chemicaliën voor de xtc-productie en de *hardware* (ketels e.d.) bedragen per xtc-pil ongeveer € 0,20 cent (Tops e.a., 2018) (dus circa € 300.000 voor 1,5 miljoen xtc-pillen). Ook de laboranten, verhuurders en hulpkrachten (als transporteur) moeten nog betaald worden en de winst dient in veel gevallen te worden verdeeld over de organisator of organisatoren, plus opdrachtgever en investeerder. Mogelijkheid is overigens ook dat de laborant geen 'productieprijs' krijgt, maar dat hij een deel van de pillen mag behouden.

2.4 Cocaïne

De import van cocaïne vanuit Zuid-Amerika naar Nederland werd in de vorige eeuw, en in het eerste decennium van deze eeuw, gedomineerd door autochtone ('Hollandse') netwerken, geconcentreerd in Amsterdam en elders in de Randstad (Boerman e.a., 2017). Drugstransporten via mainports, met name internationale zeehavens en in mindere mate luchthavens, zijn een cruciale schakel bij cocaïne-import (Staring e.a., 2019, Van Wijk e.a., 2020). Het gaat om de zeehavens van Rotterdam en Antwerpen, om luchthaven Schiphol, om kleinere havens als Vlissingen, IJmuiden en Amsterdam, alsook om de zogenoemde greenport (de bloemenveilingen). De beveiliging op mainports is gevoelig voor infiltratie en corruptie. Met medewerking van (werknemers van) bedrijven of - in mindere mate - publieke functionarissen (douane, opsporingsdiensten) worden controles omzeild en wordt toegang verkregen tot beveiligde gebieden.

Zuid-Amerikaanse topcriminel investeren daarnaast in technologie (onder andere geavanceerde scanapparatuur), verbergtechnieken en transporterende (dekmantel)bedrijven om drugs ongezien door de controles te loodsen (Van Wijk e.a., 2020).

De cocaïne die naar Nederland komt, is afkomstig uit Zuid-Amerika, met name uit landen als Brazilië, Ecuador, Peru en Venezuela, plus Colombia en Bolivia (Boerman e.a., 2017; EMCDDA, 2019). De Dominicaanse Republiek en Jamaica in de Cariben, en Panama in Centraal Amerika, zijn de belangrijkste transit-hubs. De Zuid-Amerikaanse route is belangrijker geworden, terwijl cocaïnesmokkel via West-Afrika afnam.

De cocaïnemarkt is aantrekkelijk voor criminele netwerken (Boerman e.a., 2017; Voeten, 2020). De vraag van consumenten naar cocaïne is stabiel hoog en er bestaan forse verschillen tussen inkoop- en straatprijs. Er is sprake van diversificatie van het criminele landschap op de cocaïnemarkt. Naast de Hollandse Randstad-netwerken importeren en verhandelen andere autochtone criminele netwerken cocaïne, net als allochtone criminelen: voornamelijk Turkse en Marokkaanse netwerken, maar ook Albanese criminelen.

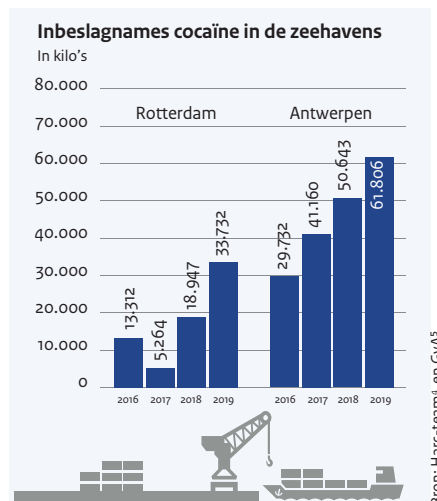
De cocaïnemarkt is gevoelig voor conflicten en geweld (LIEC, 2019; Paulissen, 2019). Dit komt onder meer doordat bij internationale transporten (grote) partijen verloren gaan. Ook zou sprake zijn van instroom van criminelen met opportunistische werkwijzen. Het betreft met name Albanese die omwille van de georganiseerde (drugs) criminaliteit naar Nederland komen en (Marokkaanse) jongvolwassenen die grote sommen geld verdienen, onder andere met riskant uitvoerend werk. Voor het 'uithalen' van een partij cocaïne van minstens 1.000 kilo in havengebieden, zouden bedragen van meer dan een ton worden betaald (Paulissen, 2019). Groepjes die dit enkele keren met succes doen, worden meer autonoom en kunnen zelf investeren in bijvoorbeeld transport-

lijnen en/of andere drugscriminaliteit. De snelle door groei van jonge Marokkaanse criminelen (afkomstig uit arme wijken) van loopjongens naar criminele spelers met eigen drugslijnen naar Zuid-Amerika, valt op en krijgt navolging (Vugts, 2014 en 2017).

Registraties en omvang

Vanwege de mondiale betekenis van de cocaïne-transporten naar Nederland (zie paragraaf 2.1), het geweldspotentieel van de cocaïnemarkt en de hoge verdiensten op de cocaïnemarkt bestaat behoefte aan landelijk opgezette registraties. Zo'n registratie bestaat echter niet. Er is bijvoorbeeld geen overzicht van het aantal aangetroffen cocaïnewaterrijen. Cocaïnewaterrijen zijn belangrijk, omdat bij internationale transporten de cocaïne vaak wordt geïmpregneerd in kleding of als vloeistof wordt verstoppt. De cocaïne wordt hierdoor in veel gevallen niet uit een zending gehaald, maar 'door de controle heen' gesmokkeld (Van Wijk e.a., 2020). In een cocaïnewaterrij wordt, met behulp van oplosmiddelen, vloeistof omgezet in cocaïne. Door het hele land heen worden ze aangetroffen, al is onduidelijk hoe vaak.

De zeehavens van Rotterdam en Antwerpen zijn belangrijke distributieknooppunten voor cocaïne. Belgische autoriteiten denken dat 70 tot 80 procent van de Antwerpse gesmokkelde cocaïne Nederland als bestemming heeft (Boerman e.a., 2017). Zo werd eind 2019 bij een inbeslagname in Antwerpen meer dan 2.000 kilo cocaïne onderschept² en werd in Vlissingen in één keer 1.200 kilo cocaïne aangetroffen.³ Over heel 2019 werd in de haven van Rotterdam in totaal circa 33.732 kilo cocaïne in beslag genomen en in de Antwerpse haven in totaal 61.806 kilo.



Figuur 2.4

In 2018 zijn in totaal 29 cocaine labs aangetroffen in Nederland. In 2019 waren dit er 25 (informatie 2019 is tot en met 2 december). In iets meer dan de helft van de gevallen betrof het hier cocaïne-wasserijen; daarnaast zijn er versnijdingsplaatsen en enkele opslagplaatsen aangetroffen (DLIO, 2020).

Micro-drugseconomie

De cocaïnemarkt is zeer winstgevend en heeft daardoor grote aantrekkingskracht op criminelen. Wie grootschalig cocaïne inkoopt in bronlanden in Zuid-Amerika, betaalt mogelijk ongeveer € 1.600,- voor een kilo.⁶ Het is echter gevaarlijk om met dit bedrag te rekenen. De prijs zou aanzienlijk hoger liggen bij tussenhandel, bijvoorbeeld bij een bestelling in Suriname. De prijs zou uitgaande van een door ons geraadpleegde materiedeskundige van de politie uitkomen op ongeveer € 4.000,- per kilo.

Een kilo cocaïne kan in Nederland voor een veel hoger bedrag worden verkocht. De precieze prijs zou onder andere afhangen van de verkochte hoeveelheid. In de groothandel is € 28.300,- per kilo mogelijk volgens experts en in de tussenhandel noemen ze € 34.000,- per kilo als een voorstelbare prijs.

Ook in de detailhandel levert cocaine aantrekkelijke prijzen op (CSD, 2019). De verkoopprijs ligt op ongeveer €50,- per gram, mede afhankelijk van de mate van zuiverheid. Variëren met de hoeveelheid versnijdingsmiddel is een manier om met schommelingen in vraag en aanbod om te gaan.

De hoge omzetten en winstmarges verklaren waarom criminelen snel groot kunnen worden op de cocaïnemarkt. Het betekent ook dat veel georganiseerde criminelen die een infrastructuur hebben opgebouwd voor cannabis en/of synthetische drugs deze tevens graag benutten voor cocaïnehandel.

Cocaïne-transporten: enkele voorbeelden

Nederland is een in- en doorvoerland voor cocaïne. Zo werd het weekend van 11 en 12 april 2020, net als een week daarvoor, in de haven van Rotterdam meer dan 1.000 kilo cocaïne aangetroffen in containers (Beveiligingsnieuws, 2020). Bij dergelijke transporten is het de werkwijze om de cocaïne uit de containers te halen, voordat controles plaatsvinden. Op 23 april 2020 wordt bekend dat de Belgische politie een dag eerder een enorme drugsvangst heeft gedaan in een loods in de haven van Antwerpen⁷. Er wordt ongeveer vier ton aan cocaïne in beslag genomen, aldus het Openbaar Ministerie in Antwerpen. Veertien mannen uit Nederland worden daarbij aangehouden. Het is niet duidelijk of de veertien verdachten de Nederlandse nationaliteit hebben of alleen in Nederland woonachtig zijn. Volgens Belgische media zou de cocaïne zijn aangetroffen in een container met vis. Concrete berekeningen aan de

hand van deze voorbeelden zijn lastig en onzeker. Wat desalniettemin evident is, is dat het gaat om omvangrijke partijen cocaïne die een zeer grote waarde vertegenwoordigen, waarbij het al snel gaat om vele tientallen miljoenen euro's. Organisatoren investeren stevige bedragen in dergelijke grootschalige zendingen en het aantal arrestanten laat zien dat een grote groep deelt in de winst.

Het veilig stellen van een cocaïne-zending ('uithalen')

Cocaïne-zendingen worden onder meer vanuit Zuid-Amerika naar (zee)havens in Nederland en België gesmokkeld door ze te verstoppert, bijvoorbeeld in zeecontainers met reguliere goederen. De hoeveelheden lopen fors uiteen en liggen in zeehavens gemiddeld beduidend hoger dan op een luchthaven. Een hoeveelheid van 1.000 kilo is, per zeecontainer, realistisch. Het is belangrijk om de cocaïne vóór controle veilig te stellen. Zo'n klus wordt in handen gegeven van zogeheten 'uithalers'. Een klein team dat 1.000 kilo cocaïne veiligstelt, krijgt daar - zoals reeds in het voorgaande aangegeven - gemiddeld ongeveer € 100.000,- voor (Paulissen, 2019). Het grote aanbod van uithalers heeft de prijs verlaagd, want in het verleden werden ook bedragen genoemd van € 500,- per uitgehaalde kilo. Er wordt ook in natura betaald, in de vorm van een percentage van de veilig gestelde cocaïne. Vergelijkbare bedragen worden betaald aan vissers of anderen die pakketten cocaïne opvissen uit zee.

2.5 Online drugsmarkten

Onlinemarkten kunnen worden gevonden op het 'oppervlakteweb' (het geïndexeerde of doorzoekbare deel van het web) of op het 'darkweb'. Dat is een versleuteld netwerk dat speciale instrumenten vereist voor toegang, waar verkopers en kopers hun identiteit kunnen verbergen. Voor gebruikers heeft het darkweb voordelen (Wainwright, 2017). Op internet kunnen zij aanbieders vergelijken en reviews lezen die andere gebruikers hebben achtergelaten. Niet langer zijn ze afhan-

² <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/3118287/2000-kilo-cocaine-met-bestemming-brabant-onderschept-in-haven-van-antwerpen>

³ <https://www.bndestem.nl/zeeland/megavangst-in-haven-vlissingen-1200-kilo-cocaine-tussen-bananen>

⁴ Jaaroverzichten HARC-team, (Hit and Run Cargo-team), een samenwerkingsverband van Douane, FIOD, Zeehavenpolitie en Openbaar Ministerie, via OM.nl

⁵ https://www.gva.be/cnt/dmf20200108_04797065/vorig-jaar-meer-dan-60-ton-cocaine-in-beslag-genomen-in-antwerpse-haven

⁶ Het Team synthetische drugs Intel en Expertise van de Landelijke Recherche gaat uit van de volgende cijfers: Cocaïne (puur)*, inkoop (bronlanden), €1600,- per kg; cocaïne (puur), groothandel, €28.300,- per kg; cocaïne (puur)*, tussenhandel, €34.000,- per kg; cocaïne (60-70%), straatprijs, €49,- per gram; cocaïne/crack, straatprijs, €48,- per gram. De met een * aangeduide bedragen zijn gebaseerd op één bron (CSD, 2019).

⁷ <https://www.nieuwsbladtransport.nl/havens/2020/04/23/nederlanders-opgepakt-bij-enorme-cocainevangst-in-haven-antwerpen/>

kelijk van dealers in hun omgeving. Het darkweb is via speciale software toegankelijk. De meest gebruikte is The Onion Router (TOR), die veel lagen om de originele boodschap legt, zodat de bron lastig valt te achterhalen. Het geeft klanten het gevoel dat het gaat om anonieme handel (Kruisbergen e.a., 2018).

De handel in drugs via het darkweb op internet neemt toe, maar lijkt beperkt vergeleken met de traditionele offline handel. Zo werd in 2016 de maandelijkse mondiale omzet van de drugshandel op het darkweb geschat op €12,6 miljoen euro, tegen €2 miljard euro op de offline markten. Nederlandse aanbieders bieden relatief vaak xtc aan. Naar schatting was ongeveer acht procent van de totale maandelijkse omzet van drugshandel op het darkweb te herleiden naar Nederlandse aanbieders (Kruithof e.a., 2016). Onlineplatformen voor onder meer de verkoop van illegale drugs vormen nog steeds een klein onderdeel van de gehele markt, maar hebben in recente jaren sterk aan belang gewonnen (Martin e.a., 2019). Vanaf 2010 ontstonden anonieme onlinemarkten en er waren al gauw honderden darkwebmarkten in de lucht. In 2017 zijn bij een internationale politieoperatie twee belangrijke illegale cryptomarkten neergehaald, Alphabay en Hansa Market. Dit waren op dat moment de omvangrijkste markten. Op Hansa Market stonden 40.000 advertenties waar 1.000 bestelling per dag werden geplaatst.⁸ De grootschalige internationale politieoperatie beoogde het vertrouwen in de darkwebmarkten aan te tasten. Uit analyse blijkt dat de handelshoeveelheden en opbrengsten van drugs op het darkweb een jaar na de politieoperatie weer op niveau van vóór het overheidsingrijpen zat (EMCDDA & Europol, 2019).

Er worden sinds ongeveer een half decennium veel internationale postpakketten met drugs onderschept die zijn verstuurd vanuit Nederland, of door Nederlanders net over de grens in Duitsland

(Landelijke Eenheid, 2016). Het gaat om zendingen naar Australië, maar ook naar de Verenigde Staten en landen binnen Europa. Criminelen benutten niet langer alleen klassieke vervoersmodaliteiten (bijvoorbeeld via containers) omdat het verzenden via de post- en pakketstroom een aantal belangrijk voordelen kent. Bestelling en betaling zijn anoniem. De verzender hoeft zich niet te legitimeren, evenals de ontvanger. Hierdoor lopen criminelen bij confiscatie van de drugs weinig tot geen risico, hoeguit zijn ze de kleine hoeveelheid drugs kwijt. Bovendien spreiden criminelen de risico's door drugs te verzenden in allerlei postpakketten en vanuit verschillende postbedrijven en landen. Daar komt bij dat post- en pakketstromen massaal zijn en gericht op snelheid. Ten slotte speelt het zogeheten briefgeheim hier een rol. Conform expertrapporten van het EMCDDA en Europol zal de pakketbezorging van drugs tussen 2017 en 2021 naar verwachting fors toenemen binnen Europa (EMCDDA & Europol, 2019). Het aantal controles van de post- en pakketstroom op mondiaal niveau is in verhouding tot de totale omvang van de post- en pakketstroom zeer beperkt. Australië heeft een 100%-controle voor postpakketten uit Nederland. Verschillende landen hebben zich beklagd bij Nederlandse autoriteiten over grote hoeveelheden drugs 'per post' vanuit Nederland.

2.6 Overige drugs

Heroïne

Turken en Turkse Nederlanders domineren de heroïne-transporten naar Nederland. De heroïne is voornamelijk afkomstig uit Afghanistan. Dit gaat deels via Afrika, maar de Balkanroute is de belangrijkste aanvoerroute: "Een groot deel van de naar schatting 60 tot 65 ton heroïne die via de Balkan wordt gesmokkeld, gaat via Griekenland. Regelmatig wordt daarbij een link naar Nederland of naar Turkse criminele samenwerkingsverbanden in Nederland aangetroffen." (Boerman e.a., 2017, p. 47). Turkse criminelen hebben een alter-

natieve route opgezet, vanuit Iran over de Zwarte Zee naar Oekraïne en Moldavië. Al sinds enkele decennia gebruiken Turkse criminele netwerken de heroïnehandel om - deels via ruilhandel - drugs in te kopen op de Nederlandse markt, met name xtc en cocaïne. De ingekochte drugs wordt langs bestaande routes de andere kant op getransporteerd (Tops e.a., 2018). Het heeft geleid tot criminele samenwerking tussen Turkse en autochtone criminelen. De geldtransacties en het witwassen van de opbrengsten van de Turkse drugsmokkel worden gefaciliteerd door Irakezen en Pakistanen.

Voorts valt op dat Turkse criminelen zich, onder meer in Nederland, gemakkelijk van de onderwereld naar de bovenwereld bewegen. Ze investeren in vastgoed en bedrijven, waaronder horeca en grote bedrijven die in de bovenwereld inmiddels lijken te worden beschouwd als gerenommeerd. "Experts betogen dat zij er steeds beter in slagen (...) een gezaghebbende plek in de Nederlandse samenleving te verwerven." (Boerman e.a., 2017, p. 48). De heroïne is geen Turks monopolie. Albanezen smokkelen heroïne naar het Verenigd Koninkrijk. Marokkaanse netwerken nemen de tussen- en straathandel voor hun rekening, net als het versnijden en herverpakken.

Nieuwe psychoactieve stoffen

Nieuwe psychoactieve stoffen (ook wel bekend als *designer drugs*) zijn chemische stoffen met dezelfde soort effecten als bekende (illegale) synthetische drugs, maar het zijn vaak geen verboden of geregistreerde stoffen. Sinds 2009 komen de NPS sterk op, als alternatief voor xtc. De handel en het gebruik nemen over de hele wereld toe, ook in Nederland (Tops e.a., 2018). Voor handelaren in NPS is Nederland een aantrekkelijk land, omdat bepaalde NPS strafbaar zijn gesteld in verschillende Europese landen via een zogenoemde generieke lijst, maar niet in Nederland, al is er inmiddels

wel een wetsvoorstel ingediend.⁹

NPS wordt niet in Nederland geproduceerd, maar met name in China en India. Er wordt NPS ingekocht door in Nederland actieve ondernemers. Deze handelaren kunnen fungeren als distributiebedrijven die leveren aan afnemers in landen over de hele wereld. Het gaat daarbij vooral om Europa en meer in het bijzonder in Duitsland en Frankrijk. De stoffen komen via postpakketten of als luchtvracht naar Nederland.

In 2016 wordt gesignaleerd dat twee soorten criminelen zich richten op de NPS-markt, al blijft de omvang onduidelijk (Tops e.a., 2018). In de eerste plaats betreft het in Nederland actieve criminele netwerken. Ze verhandelen bijvoorbeeld mephedron: een voormalige NPS, die inmiddels op lijst 1 van de Opiumwet staat. In de tweede plaats komen buitenlandse personen naar Nederland om NPS in te kopen die hier niet verboden zijn, maar wel in het land waar zij wonen. Ze zetten in Nederland bedrijven op om NPS te bestellen of ze reizen naar Nederland om ze in te kopen. Het is een moderne variant van het drugstoerisme.

Ketamine

Ketamine is een geneesmiddel dat niet op de Opiumlijst staat, maar valt onder de Geneesmiddelenwet. Het is strafbaar om het middel te produceren of te verkopen, maar dat geldt niet voor het gebruik of bezit ervan. Het is een narcosemiddel dat kan worden gebruikt bij mensen of dieren. Het is letterlijk een paardenmiddel, omdat het gebruikt wordt om deze grote dieren te opereren. Het wordt - vanwege de gunstige prijs en beschikbaarheid - met name in ontwikkelingslanden ook gebruikt om mensen te opereren. Vanwege dit belang is het niet strafbaar gesteld. Dat had China wel graag zien gebeuren, omdat er in dat land veel verslaafden zijn.

⁸ <https://www.politie.nl/nieuws/2017/juli/20/ondergrondse-hansa-market-overgenomen-en-neergehaald.html>

⁹ Op 6 februari 2019 is een Europese richtlijn (Richtlijn 2017/2103) tot wijziging van kaderbesluit 2004/757/JHA in de Nederlandse Opiumwet geïmplementeerd zodat nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) in de definitie van 'drug' opgenomen kunnen worden en sneller illegaal kunnen worden verklaard. Er ligt inmiddels een wetsvoorstel: dit wetsvoorstel regelt een verbod op bepaalde, veel voorkomende, groepen nieuwe psychoactieve stoffen (NPS-en) en beoogt daarmee de volksgezondheid te beschermen en de productie en handel in NPS-en te belemmeren. Het gaat om stoffen die qua werking sterk lijken op de reeds verboden drugs en die geproduceerd worden om de drugswetgeving te omzeilen.

Ketamine-gebruik brengt risico's met zich mee. Het kan onder meer leiden tot hallucinaties of zelfs tot een zogenoemde k-hole. Dat laatste leidt ertoe dat mensen zich niet meer kunnen bewegen, terwijl ze meestal nog wel horen wat er in hun omgeving wordt gezegd. Toch wordt het ook in Nederland gebruikt. Vooral door te snuiven, al is een pil of injectie ook een optie. Een kleine hoeveelheid geeft een roes. Het gebruik ervan is snel gestegen. In 2018 hadden ongeveer 170.000 volwassen Nederlanders het wel eens gebruikt, met name in het uitgaanscircuit. (WODC & Trimbosinstituut, 2020).

Ketamine wordt in het buitenland geproduceerd, onder meer in China. Het komt via de havens van Rotterdam en Amsterdam naar Nederland. De invoer ligt vaak in handen van ervaren (drugs) criminelen. De winstmarge is fors: "Iemand die het in China inkoopt, kan het voor het tienvoudige hier verkopen. (NOS, 2019)" Het wordt in Nederland niet alleen verkocht, maar ook doorgevoerd.

2.7 Tot slot: schadelijke drugscriminaliteit

De Nederlandse drugscriminaliteit is actief op alle belangrijke drugsmarkten en sterk internationaal, maar tegelijkertijd sociaal verankerd binnen sociale netwerken door het hele land heen. De verwevenheid van drugsmarkten en deze gelijktijdige mondialisering en lokalisering van de Nederlandse drugscriminaliteit heeft enkele belangrijke schadelijke effecten.

In de *eerste plaats* is er in de wereld van Nederlandse drugsproducenten en drugshandelaren vaak geen mede vanuit het oogpunt van de volksgezondheid gewenste 'scheiding der markten'. Er is sprake van zogenoemde polydrugscriminaliteit. Dit geldt niet voor elke drugs crimineel of voor elk crimineel netwerk, maar het is kenmerkend voor de drugsindustrie in Nederland.

In de *tweede plaats* zijn er grote financiële belangen gemoeid met het transport van drugs (en grondstoffen) via Nederlandse mainports. Crimi-

nele netwerken investeren tijd en middelen om, via infiltratie onder medewerkers, systematisch toegang te krijgen tot beveiligde gebieden en tot drugszendingen.

In de *derde plaats* werd en wordt internationaal kritiek geleverd op de Nederlandse overheid vanwege grote hoeveelheden drugs die vanuit Nederland naar het buitenland gaan.

In de *vierde plaats* is de opsporingscapaciteit enorm onder druk komen te staan. Mondialisering van de drugscriminaliteit leidt tot internationale rechtshulpverzoeken en tot (moord)onderzoeken die uitwaaien tot ver over de grens. Tegelijkertijd worden van de politie lokale prestaties gevraagd bij de strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit, terwijl de 167 basisteams en 43 districten zich (volgens het gekozen inrichtingsmodel) zouden moeten richten op aangiftedelicten.

In de *vijfde plaats* beschikken drugscriminelen over veel geld, waardoor ze op lokaal niveau een machtsfactor van betekenis zijn. Dat is het thema van het volgende hoofdstuk.

► 3. Drugs als lokale machtsfactor

Nederlandse drugscriminelen verdienen veel geld op internationale drugsmarkten. Dit geeft hen macht en invloed op lokaal niveau. Door investeringen met witgewassen drugsgeld wordt zowel een economische infrastructuur met bedrijven en vastgoed opgebouwd als een sociaal netwerk.

Binnen deze netwerken spelen drugscriminaliteit en drugsgeld een prominente rol, al zijn ze ook actief op andere criminele markten. Dit resulteert in een illegale economie. Die economie vervult allerlei functies, zoals een aanbod van illegale en goedkope producten en diensten, werkgelegenheid, huisvesting en goedkope arbeidskrachten.

Dit hoofdstuk beschrijft in paragraaf 3.1 sociale en economische functies van drugscriminaliteit. Paragraaf 3.2 gaat in op een zorgelijke trend, namelijk de aantrekkingskracht van de criminele drugswereld op jongeren en jongvolwassenen in een achterstandspositie. Paragraaf 3.3 beschrijft hoe criminele netwerken, in wisselende samenstelling, actief zijn op talrijke criminele markten. In paragraaf 3.4 staan parallelle structuren centraal: alternatieve schaduw economieën met criminele zelfredzaamheid, op afstand van de overheid. Paragraaf 3.5 beredeneert, tot slot, waarom schaduw economieën leiden tot een ernstige situatie.

3.1 Drugscriminaliteit: aantrekkelijk en dichtbij

De kern van het drugsprobleem in Nederland is niet zozeer de drugs zelf, maar eerder de grote aantrekkingskracht van de criminele drugswereld. Het gaat daarbij niet alleen om economische motieven, maar ook om een verlangen naar status en autonomie (Tops en Tromp, 2017).

Economische functies

Georganiseerde drugscriminaliteit levert geldstromen op en daarmee een illegaal kansencircuit. Het gaat om grote sommen geld, zeker afgezet tegen legale inkomsten. Van de omzet in de criminele drugswereld moeten veel personen worden betaald. Relatief veel geld verdwijnt in de zakken van organisatoren en financiers. Toch zijn de verdiensten niet alleen interessant voor criminele kopstukken, maar eveneens voor een crimineel middenkader met regelaars. Ook eenvoudige diensten leveren aantrekkelijke inkomsten op. Waarom laag betaald, geestdodend en statusarm werk verrichten, terwijl (beduidend) meer dan hetzelfde bedrag per week kan worden verdiend in de drugswereld? Waarom (nog maar eens) geld bij een bank lenen om te investeren in aanpassingen in een vissersboot of varkensstal? Terwijl die boot kan worden gebruikt om goed betaald drugs op te vissen op zee en een stal voor een hoog bedrag kan worden verhuurd aan drugsproducenten.

Rekensommen die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd doen de ronde in het drugsircuit en zijn wervend en alom bekend in kwetsbare of louche kringen (Tops en Van der Torre, 2015). In kwetsbare wijken, dorpen (in krimpregio's) en sectoren wordt drugsgeld geaccepteerd. Niet alleen door daders en directe profiteurs, maar ook in de sociale omgeving. Er zijn gezinnen of families waar drugsinkomsten worden gewaardeerd of zelfs worden aangemoedigd. Het komt voor dat ouderen zich aanvankelijk verzetten tegen verdachte inkomsten of bezittingen van jongeren, maar dit verzet mettertijd staken omdat drugsinkomsten een leven rond het sociaal minimum comfortabeler maken (Van der Torre, 1996). Jongeren betalen bijvoorbeeld kostgeld of nemen allereerste goederen mee naar huis. Jongvolwassenen betalen de huur of stellen woningen of andere panden (horeca, detailhandel) beschikbaar voor oudere familieleden of verwanten.

Sociale functies

De aantrekkingskracht van drugscriminaliteit schuilt ook in sociale motieven. Participatie in het drugsircuit is een manier om erbij te horen. Het voorziet in een verlangen naar status, structuur, vertier en spanning. Zogenoemde *outlaw motorcycle gangs* kennen grof intern geweld, maar zijn ook structuren die zorgen voor kameraadschap en voor een collectief vermogen om delicten te plegen en elkaar te beschermen. In criminele families (Moors en Spapens, 2017), op woonwagencentra (Van Leiden e.a., 2014) en in achterstandswijken (Tops, 2018) helpen drugsinkomsten om de autonome levensstijl in stand te houden. Wie wordt toegelaten tot louche horeca, heeft vrienden, vertier en de kans om criminele contacten op te doen.

De sociale aantrekkingskracht van de drugswereld leidt niet alleen tot instroom in de drugswereld van personen of families met van huis uit een criminele inslag, maar ook tot aanwas van doorsnee tieners, jongvolwassenen én volwassenen. De werkzaamheden in de drugsindustrie liggen

lang niet allemaal in handen van uitgeharde criminelen, met de mentale bereidheid om geweld te gebruiken en risico's te lopen. Betrokkenheid van tamelijk gewone burgers en ondernemers is onmisbaar in de criminele logistiek. Drugscriminaliteit is geen geïsoleerd verschijnsel in onze samenleving, maar een bijna vanzelfsprekend onderdeel daarvan. Met name in kwetsbare kringen: woonwagencentra; wijken met sociaaleconomische achterstanden; en regio's, buitengebieden en sectoren die economisch kwakkelend. Drugscriminaliteit maakt in dergelijke omgevingen deel uit van het dagelijkse leven.

Het onderscheid tussen onderwereld en bovenwereld is gradueel. Er is een criminele harde kern die anderen in het gareel houdt (met geweld), met daar omheen personen en bedrijven die criminele diensten leveren. In de omgeving wordt weggekeken. Niet alleen uit angst, maar ook vanwege acceptatie van drugscriminaliteit en omdat de afstand tot de overheid groter is dan tot het lokale drugsircuit. Bovendien wordt indirect geprofiteerd van criminele activiteiten, onder meer vanwege investeringen in voorzieningen (bijvoorbeeld sportclubs), bedrijven en werkgelegenheid (LIEC, 2019; Bruinsma e.a., 2018). Een categorie criminelen beschikt over meer draagvlak dan de overheid.

Laagdrempelige drugscriminaliteit

De georganiseerde drugscriminaliteit is lokaal ingebed, binnen bestaande sociale relaties in wijken, dorpen en gemeenschappen. Er wordt samengewerkt door familie, vrienden en bekenden die elkaar in contact brengen met anderen (Kruisbergen e.a., 2012). Wie over een omvangrijk sociaal netwerk beschikt, heeft toegang tot veel potentiële mededaders. Voor veel kleine drugsnetwerken rondom enkele sleutelfiguren, is dit toereikend. Het voordeel van samenwerking met bekenden is dat het betrouwbaarheid in de hand werkt. Bij meer omvangrijke (bovenlokale) criminele operaties volstaan sociale netwerken niet. Er is dan behoefte aan extra capaciteit bij het

criminele logistieke proces, zoals het organiseren van panden, landelijk en internationaal vervoer, productie en handel (Kruisbergen e.a., 2012).

Criminele samenwerking buiten de eigen sociale kring krijgt onder meer gestalte via criminele ontmoetingsplaatsen, zoals horeca, bedrijfspanden, sportclubs, sportscholen of jachthavens. Dergelijke locaties zijn drugsmarktplaatsen met kansen voor bezoekers om opdrachten te krijgen of te plaatsen. Hier worden eindproducten, grondstoffen of *hardware* ingekocht of verkocht. Vraag en aanbod vinden elkaar. Er komen kopstukken, maar ook regelaars, specialisten en uitvoerders (Tops e.a., 2018). Aanwezigheid getuigt reeds van een basisvertrouwen, want het toelatingsbeleid is selectief. Gekende criminelen en hun metgezellen zijn welkom. Criminele samenwerking wordt aangegaan op basis van ervaringen of veronderstelde eigenschappen van bepaalde groepen (Kruisbergen e.a., 2012).

3.2 Criminele carrières

Drugs is een factor in het leven van jongeren en jongvolwassenen, met name in wijken met sociale en economische problemen en achterstanden. Er wordt veel drugs gebruikt en verkocht door dealers op straat, in de horeca, op en rondom onderwijsinstellingen, door mobiele dealers en door coffeshops. Daarnaast is het criminele succes van kopstukken en criminele families zichtbaar (Boer e.a., 2020). Het blijkt uit allereerste bezittingen: van luxe goederen en kleding, zoals auto's, tot aan horecazen, detailhandel of vastgoed. Daarnaast komt het tot uitdrukking op foto's en beelden op *social media*. Verhalen over drugstransporten, bezittingen, grote winstmarges en/of niet al te lange gevangenisstraffen brengen het leven in de criminele drugswereld dichtbij. Criminele kopstukken en families gelden als rolmodellen.

Voor jongeren en jongvolwassenen was en is er een geijkte manier om de stap te zetten van kansarme vriendenkring naar de drugswereld (Beke e.a., 2012). Het betreft de route van geweld en

vermogensdelicten naar (eenvoudige) drugscriminaliteit (Beke e.a., 2012). De criminaliteit begint met woning- en bedrijfsinbraken, voertuigcriminaliteit en in mindere mate straatroof en overvallen. Deze delicten komen vanwege aangiften tot uitdrukking in politiestatistieken. Het gaat gepaard met zogenoemd territoriaal geweld, waarbij jongeren de openbare ruimte claimen (Beke e.a., 2012). Ze intimideren, bedreigen en gebruiken geweld tegen andere criminelen, burgers, politiemensen en andere publieke functionarissen. Dit gaat samen met wapenbezit en wapengeweld. Daarnaast wordt instrumenteel geweld gebruikt, gericht op het verwerven van een buit bij straatroven en overvallen en bij afpersing op straatniveau (Beke e.a., 2012).

- Voor jonge criminelen is een hele of gedeeltelijke overstap naar drugscriminaliteit een wenkend perspectief:
- Door de nabijheid van criminele kopstukken en families ontstaat het idee dat succes in de drugswereld realistisch is.
- Als geld is verdiend met vermogensdelicten, ontstaat de mogelijkheid om drugs in te kopen en te verhandelen of om materiaal te kopen om hennepkwekerijen op te zetten. Drugshandel en hennepsteelt zijn laagdrempelige delicten.
- De pakkans van drugscriminelen is gering en beduidend lager dan bij vermogensdelicten. De prioriteit bij politie, justitie en lokaal veiligheidsbeleid ligt namelijk bij aangiftedelicten, in het bijzonder zogenoemde *High Impact Crime*, zoals woninginbraak, straatroof en overvallen (Van der Torre e.a., 2018).
- Er is een ruime afzetmarkt voor drugshandelaren. Er is veel vraag naar harddrugs, zoals xtc en cocaïne. Dit maakt detailhandel in drugs lucratief. Het gaat per transactie weliswaar om geringe hoeveelheden, maar het betreft systematische en daarmee omvangrijke handelspraktijken. Bovendien, zo bleek in hoofdstuk 2, is de winstmarge groot in de laatste stap van de logistieke drugsketen.

Een categorie jongeren en jongvolwassenen stroomt - via criminele ontmoetingsplaatsen en/of via drugscriminelen in gezin of familie - meteen in binnen het drugscircuit. Dus zonder start van de criminele loopbaan met seriematige vermogensdelicten (Vugts, 2014; Paulissen, 2019). Voor steeds meer jongeren komt de drugswereld op jonge leeftijd al dichtbij. Bovendien is binnen straat- en jeugdculturen inmiddels ruimschoots bekend dat de pakkans bij drugsdelicten uitermate laag is en dat een arrestatie voor kleinschalige drugshandel bijna altijd met een sissers afloopt (sepot of een milde straf), ook als de arrestant hier feitelijk dagelijks druk doende mee is en daarbij een hoge winst realiseert. De entree tot het lokale drugscircuit is gemakkelijk, maar succes is bepaald niet gegarandeerd (Tops en Tromp, 2019). Het is een harde wereld, met geweld en met een duidelijke pikorde.

Sommigen verdienen veel geld en veel anderen profiteren op uiteenlopende schaal mee. Uitvoerders worden onder druk gezet: om (meer) drugs te verkopen, om voldoende synthetische drugs te produceren en om een drugszending met succes veilig te stellen in een zeehaven of op een luchthaven. De grens tussen uitvoerend medewerker en criminele uitbuiting is gradueel (LIEC, 2019).

3.3 Criminele netwerken: meer dan drugscriminaliteit

Georganiseerde criminaliteit heeft plaats binnen een conglomeraat van kleinere netwerken, waarbinnen daders zich - in wisselende samenstelling - schuldig maken aan verschillende vormen van criminaliteit. Drugscriminaliteit wordt gecombineerd met andere delicten. Er wordt gesproken over het fluïde karakter van criminele netwerken (Duijn, 2016). Er zijn veel kleinschalige verbanden met weinig stabiliteit. De georganiseerde drugscriminaliteit is een *complex adaptief systeem*, dat zich snel weet aan te passen aan de zich voordoeende kansen en bedreigingen.

Tot de criminele netwerken behoren niet alleen

jongeren en jongvolwassenen, want ouderen binnen criminele families spelen vaak een belangrijke rol als verbindende schakel tussen netwerkjes die in verschillende gemeenten of landen actief zijn. Criminologen spreken daarom niet meer over criminele jeugdgroepen, maar over lokale en bovenlokale criminele netwerkvorming (Ferwerda e.a., 2017).

Binnen netwerken zijn criminelen actief die opereren op verschillende misdaadmarkten. Vanwege de hoge opbrengsten en opgebouwde sociale en fysieke infrastructuur speelt drugscriminaliteit daarbij vaak een prominente rol. Dat geldt niet voor iedere crimineel of elke subgroep, maar voor het gehele netwerk. Binnen dit netwerk opereren groepjes die drugscriminaliteit combineren met één of enkele andere criminele activiteiten of die, vanuit dit brede netwerk, (bijna) volledig actief zijn met andere strafbare feiten dan drugscriminaliteit. Er zijn criminele fenomenen die bijna onlosmakelijk zijn verbonden met de drugswereld.

Corruptie wordt vaak gezien als element of kenmerk van georganiseerde criminaliteit (Fijnaut e.a., 1996). Dit geldt zeker voor de drugsmarkt vanwege grote financiële belangen bij internationale groothandel. Criminele netwerken investeren in corrupte contacten. Veel tijd en middelen worden gespendeerd om, via gerekruteerde medewerkers (voornamelijk met slechte banen), toegang te krijgen tot beveiligde gebieden van mainports en daarmee tot drugszendingen (Staring e.a., 2019; Van Wijk e.a., 2020). Daarnaast infiltreren criminele drugsnetwerken in het systeem voor rechtshandhaving en grensbewaking: politie, Koninklijke Marechaussee en Douane (Nelen e.a., 2016; Meeus, 2019).

Drugscriminaliteit, geweld, wapenbezit en -handel zijn een vier-eenheid. Geweld, al dan niet met wapens, is een instrument om crimineel personeel in het gareel te houden (Kruisbergen e.a., 2012). Bij diefstal of als wordt gepraat met de politie, wordt geweld gebruikt. Ook wordt (dreiging met)

geweld ingezet om druk uit te oefenen op personen, zodat ze diensten (blijven) leveren. Conflicten rond levering en betaling van drugs zijn een bron van geweld. De criminele drugswereld telt agressieve voormannen en kopstukken die (ook) impulsief geweld gebruiken.

Drugscriminaliteit levert veel contant geld op. Om dit geld in de reguliere economie te kunnen spenderen en investeren, is witwassen noodzakelijk. Drugscriminaliteit en witwassen zijn verweven (Unger e.a., 2018). Geld wordt eenvoudig witwassen door contant drugsgeld op te nemen in de omzet. Met behulp van financiële dienstverleners worden meer complexe witwasconstructies opgezet. Ook vastgoed biedt mogelijkheden om geld wit te wassen en om, in de bovenwereld, witte huurinkomsten te verwerven. Panden worden gebruikt bij strafbare feiten of bij systematische overtredingen: drugsproductie, huisjesmelkerij, arbeidsuitbuiting, illegale prostitutie, witwassen, illegale bewoning of illegaal gokken (LIEC, 2019). Binnen criminele netwerken worden pokertoernooien opgezet, waarbij hoge bedragen worden ingezet. Daarnaast wordt binnen een categorie criminele netwerken drugscriminaliteit gecombineerd met een grootschalig illegaal gokaanbod, verspreid over allerhande winkels en panden.

Criminele netwerken kunnen de opgebouwde fysieke en sociale infrastructuur (panden, vervoer en contacten) benutten voor andere vormen van illegale internationale handel. Dit patroon is zichtbaar bij de handel in illegaal vuurwerk (Van der Torre e.a., 2017). Net als bij illegale handel in geneesmiddelen en anabolen (Van Leiden e.a., 2018; Van Wijk e.a., 2020). Het komt geregeld voor dat de politie tegelijkertijd illegaal vuurwerk en hennep aantreft. De verboden handel in geneesmiddelen kent hoge verdiensten. Met bepaalde middelen en grondstoffen die worden gebruikt om xtc te produceren, kunnen medicijnen worden gemaakt. Een niche bestaat uit handel in anabole steroïden (Van Leiden e.a., 2018). Nederland kent een redelijk omvangrijke consumentenmarkt, met

handelspraktijken in onder meer sportscholen en horeca. Bedrijven die voedingssupplementen verkopen, dienen als dekmantel en witwasformule. Een categorie criminele organisaties (voornamelijk autochtone Nederlanders) is actief op de markt van synthetische drugs en verhandelt illegale medicijnen, inclusief anabolen.

Drugscriminaliteit en (seksuele en criminele) uitbuiting kunnen binnen criminele netwerken hand in hand gaan. Het betreft groepjes of enkele personen die drugscriminaliteit combineren met het rekruteren van voornamelijk meisjes en jonge vrouwen die worden uitgebuit in de seksindustrie. Het gaat hierbij onder meer om zogeheten *lover-boy*-praktijken. Ook wordt uitvoerend werk bij de drugsproductie niet alleen in handen gegeven van vrijwilligers. Er zijn groepen en personen die hiertoe worden gedwongen (Boerman e.a., 2017). Slachtoffers zijn onder meer Bulgaren en Vietnamezen.

Er zijn, tot slot, criminelen die zich toeleggen op professionele vermogensdelicten. Een dadercategorie groeit door van vermogensdelicten naar drugscriminaliteit, maar een andere (minder omvangrijke) categorie professionaliseert de vermogensdelicten. Ze bereiden inbraken en diefstallen voor, gericht op een hoge buit, op basis van voorinformatie. Ze gebruiken daarbij deels dezelfde *facilitators* als drugscriminelen (bijvoorbeeld bij het regelen van geschikte voertuigen of benodigde apparatuur) en soms dezelfde infiltranten, bijvoorbeeld voor informatie over kostbare ladingen op mainports (Van Wijk e.a., 2020). Wie kostbare ladingen steelt, heeft status in criminele kringen.

3.4 Parallele structuren

De grote sommen geld die worden verdiend met drugscriminaliteit (zie hoofdstuk 2) maken van criminele netwerken een lokale machtsfactor. Sinds de jaren negentig zijn de omzet, schaal en professionaliteit van drugsnetwerken toegenomen. Dit resulteert in parallele structuren met een alternatieve lokale economie (een schaduw-

economie) die tot op zekere hoogte publieke functies overneemt. Dit krijgt langs verschillende lijnen gestalte.

Investeren in vastgoed en bedrijven

Crimineel (drugs)geld wordt geïnvesteerd in bedrijfstvastgoed en woningen. Personen en families die - soms al enkele decennia - actief zijn in de drugscriminaliteit, bouwen (via stromannen) vastgoedportefeuilles op: van enkele panden tot honderden panden, verspreid over de directe woonomgeving, stad, regio of het buitenland. In dat laatste geval betreft het onder meer moederlanden, zoals Turkije en Marokko (Kruisbergen e.a., 2015). Er wordt door drugscriminelen ook geïnvesteerd in bedrijven. Het betreft met name groot- en detailhandel (bijvoorbeeld bedrijven die importeren en exporteren en kledingwinkels), autobedrijven, coffeeshops, hotels, cafés, restaurants, transportbedrijven, bordelen en financiële dienstverleners (Kruisbergen e.a., 2015). Andere bedrijven waarin wordt geïnvesteerd zijn onder meer koeriersbedrijven, zorgaanbieders, uitzendbureaus, rijsscholen, money-transfers, belwinkels, taxibedrijven, juweliers, bruidsmodezaken, metaalbedrijven en schoonmaakbedrijven. Dergelijke bedrijven worden gebruikt voor (eenvoudig) witwassen (zie o.a. Tops en Tromp, 2019), als criminele ontmoetingsplaats of als dekmantel voor drugshandel. Het gaat per netwerk of groepje vaak om een beperkt aantal bedrijven, opgezet in de directe fysieke omgeving en in sectoren waarmee men zich vertrouwd voelt.

Investeren in bedrijven en vastgoed geven drugscriminelen een sociale en economische machtsbasis. Een categorie bedrijven, zoals horeca, fungeert als ontmoetingsplaats waar criminelen zaken doen. De investering in een café of restaurant is gering voor een topcrimineel, maar de sociale waarde is aanzienlijk. Het zijn locaties waar een categorie (potentiële) criminelen graag wordt toegelaten, om erbij te horen en vanwege criminele kansen. Als lokale criminele kopstukken investeren in kleinschalige bedrijven in de

woonomgeving, bijvoorbeeld een reisbureau, horecazaak, kapper, beautysalon of detailhandel, wordt dit frequent op naam gezet van gezinsleden, familie of vrienden. Dit maskeert geldstromen, helpt om integriteitsonderzoeken te doorstaan en verschaft criminele investeerders status. Ze groeien uit tot lokale helden die naasten voorzien van (semi)legale inkomsten.

Andere criminele investeringen hebben primair een instrumentele functie. Bedrijven in onder meer de logistieke sector, autosector, vastgoedsector, financiële dienstverlening en groothandel (import en export) worden, net als koeriersbedrijven en schoonmaakbedrijven, gebruikt ten behoeve van (internationale) drugscriminaliteit (LIEC, 2019). Ze worden benut als productielocatie, voor vervoer en opslag, bij financiële transacties en om te infiltreren op mainports.

Werkgelegenheid

Criminele netwerken voorzien in illegale en (semi-) legale werkgelegenheid. Door criminelen opgezette bedrijven hebben personeel nodig en er is veel werk in de drugsindustrie. Er bestaat onder criminele financiers en organisatoren behoefte aan een groot aantal regelaars en uitvoerders. De criminele logistiek van de hennepcultuur vergt personen die locaties regelen, die hennepkwekerijen inrichten, afschermen en onderhouden, en die zorgen voor verwerking, verkoop, opslag en vervoer (Boerman e.a., 2017). De import (en export) van cocaïne vraagt onder meer om het ronselen van infiltranten onder medewerkers van mainports en om personen die drugszendingen veilig stellen. In de wereld van de synthetische drugs bestaat behoefte aan import van grondstoffen, chemicaliën en *hardware*, aan het organiseren van productielocaties, aan personen die laboreren of tabletteren en aan loopjongens die het afval verwerken of productielocaties ontmantelen (Tops, e.a., 2018). Er is altijd werk voor betrouwbare chauffeurs voor binnenlands en internationaal vervoer. Ook de lokale drugshandel is een werkverschaffer. De vraag naar illegale drugs is fors en

criminele handelsnetwerken investeren in klantgerichtheid; 24/7-beschikbaar, bezorging en marketing, onder meer via *social media*.

Levering van producten en diensten

Binnen schaduwconomieën bieden criminele netwerken producten en diensten aan. Het betreft illegale producten en diensten, zoals harddrugs, (goedkope) illegale cannabis, namaakkleding, illegale sigaretten, illegaal gokken en illegale prostitutie. Op criminele hotspots opereren mobiele drugsdealers en worden illegale weddenschappen aangeboden in koffiehuisen, winkels en horecazaken. Op locaties met armoede en concentraties van arbeidsmigranten, bestaat behoefte aan goedkope illegale producten, zoals sigaretten of alcohol (Van der Torre e.a., 2019).

Naast alledaagse (consumenten-)producten worden meer hoogwaardige diensten en producten door criminele netwerken geleverd. Vermogende criminelen verstrekken leningen aan startende ondernemers die daarvoor, bijvoorbeeld bij gebrek aan diploma's of legaal vermogen, niet terecht kunnen bij een reguliere bank. Het maakt crediteuren afhankelijk van criminele geldschietters. Criminele netwerken zijn belangrijke huisvesters vanwege het bezit van stedelijk vastgoed en recreatieparken (LIEC, 2019). Zij huisvesten arbeidsmigranten en andere personen die hooguit enkele honderden euro's aan huur kunnen betalen. Door woonruimte te koppelen aan eenvoudige arbeid (arbeidsmigranten) of aan frauduleuze zorg (bijvoorbeeld een persoonsgebonden budget) worden huurders onder druk gezet. Als ze de woonruimte niet accepteren, dreigen ze hun arbeidsinkomsten of zorgbudget te verliezen. En omgekeerd.

Criminele netwerken leveren, via uitzendbureaus, (te) goedkope arbeidskrachten aan onder meer

de horeca en agrarische sector. Door een opeenstapeling van ongunstige omstandigheden - onderbetaling, te lange werktijden, slechte en dure huisvesting en/of intimidatie - worden arbeidsmigranten uitgebuit of in elk geval in een sterk afhankelijke positie gebracht (Boerman e.a., 2017). De koppeling tussen werk en huisvesting zet hen onder druk, terwijl criminele netwerken verdienen aan arbeid én huisvesting.¹⁰

Facilitators: helpende handen

In een schaduwconomie floreren *facilitators* die criminaliteit afschermen en die helpen bij activiteiten in de bovenwereld, zoals witwassen of vergunningaanvragen (LIEC, 2019). *Facilitators* kunnen werken voor verschillende criminelen en criminele netwerken.

Witwassen is een verbindende schakel tussen drugscriminaliteit en legale sectoren (Te Pest, e.a., 2017). Hiertoe wordt een beroep gedaan op financiële en juridische adviseurs. Het valt in het straatbeeld op dat het op stedelijke criminele hotspots wemelt van dergelijke dienstverleners (Van der Torre en Van Duin, 2014). Ze helpen om te investeren met misdaadgeld en assisteren bij het opzetten van schaduwboekhoudingen. Daardoor lijkt op papier alles in orde, bijvoorbeeld bij betalingen aan arbeidsmigranten. Bij allerhande bedrijven worden fictieve dienstverbanden geregeld voor (voltijds) criminelen, zodat ze lijken te beschikken over legaal inkomen.

Financiële en juridische dienstverlening blijft niet steken op het niveau van kleine bedrijfjes of eenmansbedrijven in kwetsbare buurten. Dit strekt zich uit tot (middel)grote bedrijven, soms met regionale of landelijke bekendheid, die een helpende hand bieden bij systematisch witwassen en/of fraude.

¹⁰ Het is lastig om uit te zoeken of er daadwerkelijk sprake is van strafbare arbeidsuitbuiting, onder meer omdat arbeidsmigranten weinig informatie verstrekken, crimineel netwerken schaduwboekhoudingen laten opstellen door financiële facilitators, en vanwege geringe opsporingscapaciteit bij de Inspectie SZW. Als strafrechtelijke vervolging vanwege arbeidsuitbuiting niet mogelijk is, pakt de Inspectie SZW de overtreding van arbeidswetten aan, zoals 'slecht werkgeverschap'. Echter: "Deze aanpak past (...) niet altijd bij het opzettelijke karakter van de overtreding of bij de maatschappelijke overtuiging dat er sprake is van uitbuiting." (Boerman e.a., Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit, Zoetermeer, mei 2017, p. 78)

Facilitators helpen om anoniem woningen, boten of auto's te huren. Er worden bijvoorbeeld katvangers ingezet, zodat bezittingen niet op naam staan van criminelen. Faciliterende autobedrijven leveren vluchtauto's, wisselende auto's om niet op te vallen en auto's met goed verborgen opbergplaatsen voor wapens of drugs.

Hoewel criminaliteit wordt afgeschermd, wordt de (lokale) overheid door veel criminele netwerken niet volledig op afstand gehouden, maar instrumenteel benaderd (LIEC, 2019). Gemeentelijke diensten, zoals vergunningen, zijn nu eenmaal noodzakelijk. In relatie met de lokale overheid spelen stromannen een belangrijke rol. Dat zijn (rechts)personen die bedrijven en vergunningen op hun naam stellen, om te verhullen wie de feitelijke eigenaar of financier is. Criminele netwerken hebben een harde kern, met daar omheen een sociaal netwerk (Van der Torre e.a., 2019). Personen uit dat netwerk kunnen fungeren als stroman. Tot dat ruimere sociale netwerk kunnen personen behoren die werken bij de gemeente, die politiek actief zijn of die werken bij andere (semi)publieke organisaties, inclusief de politie. Dit kan - ook zonder (signalen van) corruptie - criminele netwerken informatie verschaffen over de werkwijzen van deze organisaties. Die informatie gebruiken criminele netwerken bij activiteiten en om criminaliteit af te schermen.

Vruchtbare omgevingen voor een schaduw-economie

Criminaliteit en parallelle structuren, met een belangrijke positie van drugsgeld en drugscriminaliteit, gedijen in een omgeving met een schaduw-economie. Zo'n schaduw-economie neemt functies over van de legale economie en van de overheid. Er zijn drie locaties waar dit gebeurt.

In de *eerste plaats* criminele hotspots en sociale netwerken in (groot)stedelijke achterstandswijken (Tops en Van der Torre, 2015; Peeters en Boutellier, 2020). Wijken met een opeenstapeling van achterstanden (sociaal, fysiek, economie en kennis)

krijgen niet per definitie te maken met parallelle structuren. Dat is het geval als netwerken van gelouterde criminelen gebruik maken van de voorraad (goedkope) panden en van economisch kwetsbare personen. Schaduweconomieën kunnen voet aan de grond krijgen in wijken of stadsdelen. Het zijn niet per se wanordelijke winkelstraten, omdat de schaduw-economie is gebaat bij orde en bij een rustig of gezellig straatbeeld.

In de *tweede plaats* ontstaan parallelle structuren in kleine of middelgrote gemeenten met een kwetsbare economie en een criminele kansenstructuur. Die criminele kansen ontstaan bijvoorbeeld vanwege (de combinatie van) grensligging, een dun bezet politieapparaat (de capaciteit is mede gebaseerd op inwonertallen), een gemeenschap met veel criminelen, goedkoop (bedrijfs-)vastgoed en een concentratie van kwetsbare personen en groepen. De (bestuurlijke) middelen zijn in dergelijke gemeenten gering in relatie tot de omvang van de criminaliteit.

In de *derde plaats* komen parallelle structuren voor in dorpskernen en kleine gemeenten in dunbevolkt gebied. Het betreft culturen en netwerken die hechten aan ruimte voor lokaal ondernemerschap en aan autonomie ten opzichte van de overheid (Van Duin e.a., 2010).

Veel sociale en economische invloed ligt in handen van succesvolle handelaren en handelsfamilies. De beperkte publieke middelen, de geslotenheid van gemeenschappen en specifieke lokale omstandigheden (bijvoorbeeld internationale handel en/of grensligging) kunnen uitmonden in systematische drugscriminaliteit. Voor drugsproductie worden anonieme stallen of bedrijfspanden benut (BMC, 2017). Bedrijven, bijvoorbeeld in de visserij of logistieke sector, hebben een aandeel bij (internationale) drughandel.

3.5 Tot slot: schadelijke lokale verankering

De grote sommen geld die Nederlandse drugs-criminelen op (internationale) drugsmarkten verdienen slaan neer in lokale netwerken. Met witgewassen drugsgeld wordt een netwerk opgebouwd. In sociale netwerken combineren criminele coalities allerlei strafbare feiten: van geweld, corruptie, illegaal gokken en prostitutie en witwassen, via beginnende en professionele vermogensdelicten en handel in illegale geneesmiddelen, tot aan arbeidsuitbuiting. Bij deze veelzijdige en lokaal verankerde criminaliteit zijn er raakvlakken tussen het illegale circuit, de legale

economie en overheid. *Facilitators* zijn de smeermolie tussen onderwereld en bovenwereld en een schakel in de schaduw-economie. Die schaduw-economie levert producten, diensten, huisvesting, werkgelegenheid, goedkope arbeidskrachten en zorg. Dit resulteert in een ernstige situatie. Er ontstaan horizontale of zelfs omgekeerde machtsverhoudingen. Criminele netwerken beschikken wellicht al snel over meer budget en/of draagvlak dan publieke organisaties die geacht worden tegen hen op te treden.

► 4. Criminele kansen voor de Nederlandse drugsindustrie

Op mondiale schaal is Nederland een prominente speler bij de productie, handel en transport van populaire drugssoorten. Nederlandse drugs en drugscriminelen hebben een goede reputatie onder handelaren en gebruikers vanwege de goede prijs-kwaliteitverhouding en de betrouwbare levering. De opgebouwde *know how*, marktpositie en internationale coalities geven drugscriminelen in Nederland een sterke concurrentiepositie. De criminele drugsindustrie profiteert van de uitstekende Nederlandse infrastructuur (paragraaf 4.1) en van kwetsbaarheden in het strafrechtstelsel (4.2). Er wordt ingespeeld op de nationale en wereldwijde consumentenvraag naar drugs (paragraaf 4.3). De tevredenheid over het gevoerde Nederlandse drugsbeleid contrasteert met de groei van de drugsindustrie in Nederland (4.4). De kansen die het financiële systeem biedt, komen aan bod in hoofdstuk zes.

4.1 Een uitstekende infrastructuur en handelsgeest

Factoren die Nederland aantrekkelijk en competitief maken in de legale economie, zijn ook gunstig voor de criminele drugsindustrie. Met de gunstige ligging, als *Gateway to Europe*, is in Nederland een fysieke infrastructuur tot stand gekomen die behoort tot de absolute top in de wereld. Volgens een rapport gemaakt voor het *World Economic Forum* heeft Nederland, in 2018, de beste trans-

port-infrastructuur in Europa (Schwab, 2019). Daarbij wordt gekeken naar de wegen, het spoor-netwerk, de maritieme sector en de luchtvaart. Mondiaal scoort alleen Singapore beter. Het digitale netwerk in Nederland is betrouwbaar en modern. De financiële dienstverlening ligt ook al op een hoog niveau. Hier komt een sterke handelsgeest bij, zowel onder Nederlandse ondernemers als binnen het Nederlandse politieke systeem. In laag opgeleide kringen kwam die handelsgeest vanaf de jaren tachtig onder andere tot uitdrukking op de drugsmarkt. In het politieke systeem en in het bedrijfsleven is de handelsgeest terug te zien in beperkingen aan controle en toezicht. Die mogen het handelsverkeer niet te veel verstoren (Van Wijk e.a., 2020).

Vanwege de enorme omvang van de goederenstromen die in Nederland de EU-grens passeren, heeft de Douane een methodiek ontwikkeld om op basis van risicoprofielen selectieve controles te combineren met een kleine categorie ad random controles. Het is een uitgekiende werkwijze, maar dat laat onverlet dat het overgrote deel van de goederen die in Nederland de EU grens-passeert niet wordt gecontroleerd (Van Wijk e.a., 2020). Hier komt bij dat de focus ligt op controle van binnenkomende goederen, hetgeen kansen biedt om drugs uit te voeren naar een land buiten de EU. Bovendien wordt grensverkeer binnen de EU

nauwelijks gecontroleerd. Hierdoor zijn drugs-transporten binnen de EU relatief veilig vanuit crimineel oogpunt. Ook bestaat bij drugstransporten van buiten de EU naar Nederland een achterdeur. Een drugszending kan namelijk op een slecht beveiligde zee- of luchthaven elders de EU binnenkomen, waarna de drugs naar Nederland worden getransporteerd. Op internationale zeehavens en luchthavens werken veel goedkope arbeidskrachten, inclusief uitzendkrachten, die (via toegangspassen) toegang hebben tot (beveiligde) gebieden en goederen. Met het oog op een goede afhandeling van vervoersstromen zijn bovendien specifieke zendingen – bijvoorbeeld (in) containers, koffers etc. – traceerbaar voor veel laag geplaatste medewerkers. Het maakt medewerkers met lage inkomens aantrekkelijk voor de criminele drugswereld, mede omdat de hoge premies voor het veilig stellen van drugs (zie hoofdstuk 2) verleidelijk zijn. Het is een kwetsbare combinatie die heeft geleid tot systematische infiltratie op Nederlandse mainports (Staring e.a., 2019; Van Wijk e.a., 2020).

4.2 Het strafrechtstelsel: lage pakkans en milde straffen

Haperende strafrechtketen

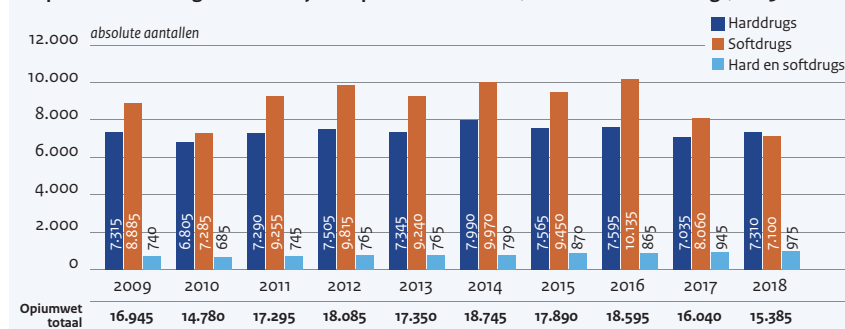
Sinds de jaren zeventig en tachtig zijn de taakuitoefening van de politie en de inrichting van politiekorpsen voornamelijk gericht op bestuurlijke politietaken (Boin e.a., 2003; Van der Torre, 2011; Fijnaut, 2012). De burgemeester had het gezag en beheer over de gemeentepolitie en het bestuur van de regiopolitie lag – in het regionaal college – in handen van alle burgemeesters in de regio én de hoofdofficier van justitie. Burgemeesters wilden een politie die relaties aanknoopte met burgers, deelnam aan lokale veiligheidsnetwerken en de openbare orde handhaafde. Aanvankelijk was het, in de jaren zeventig, de bedoeling de politie uit haar maatschappelijke isolement te halen. In de jaren tachtig ging vervolgens veel aandacht uit naar het politietoedren bij grootschalige ordeverstoringen, tegen veelvoorkomende criminaliteit en naar het bestrijden

van de overlast van open drugsscenes. De regionalisering leidde halverwege de jaren negentig tot bestuurlijke kritiek op de centralisatie van de politie. Dit resulteerde in een decentrale beweging. Bij de inrichting van de regiokorpsen werd de zogenoemde gebiedsgebonden politie centraal gesteld, met een centrale positie voor wijkagenten en de generalistische basispolitie (Klerks en Zoomer, 1998; Boin e.a., 2003).

De langdurige nadruk op bestuurlijk getinte politietaken zien we terug in empirische studies die laten zien dat de Nederlandse politie de proactieve bestrijding van de Nederlandse drugsindustrie geen prioriteit geeft (zie Klerks, 2011; Fijnaut, 2012; Van der Torre e.a., 2013; Inspectie V en J, 2019). Met proactief wordt bedoeld: opsporing gebaseerd op criminele informatie, zonder concrete aanleiding in de vorm van aangetroffen drugs, drugsproductie of drugsafval.

Politie en justitie krijgen te maken met een opsporingsdilemma. De internationalisering van de drugscriminaliteit leidt tot internationale rechtshulpverzoeken en tot tijdrovende (moord) onderzoeken. Tegelijkertijd worden van de politie lokale prestaties gevraagd bij de strafrechtelijke aanpak van drugscriminaliteit, terwijl de basisteams en districten zich – volgens het gekozen inrichtingsmodel en toewijzingskader opsporing – voornamelijk richten op aangiftedelicten (Van der Torre en Van Valkenhoef, 2017). Dit leidt tot criminele kansen voor drugscriminelen. De basisteams verrichten weinig strafrechtelijk onderzoek naar beginnende of lokale drugscriminelen. Zodra criminele netwerken hun criminele activiteiten uitbreiden, zijn de schaal en organisatiegraad bijna altijd ‘te groot’ voor lokale opsporing. Onderzoeken naar drugscriminaliteit worden vaak – bijvoorbeeld als zogenoemd ‘korte klap-onderzoek’ – afgebakend in de tijd en qua subjecten. De consequentie is dat voornamelijk uitvoerders en/of criminelen in het middenkader worden vervolgd en veroordeeld. De organisatoren en financiers blijven vaak buiten schot, net als de geldstromen

Opiumwetzaken ingestroomd bij het Openbaar Ministerie, naar hard- en softdrugs, 2009-2018



Figuur 4.1

(Van Wijk en Lenders, 2018). De nadruk op afgebakende en reactieve opsporingsonderzoeken doet afbreuk aan de informatiepositie over de drugswereld.

De analyse kan worden verbreed naar de hele strafrechtketen. Volgens de voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) dreigt de strafrechtketen vast te lopen.¹¹ Rechercheurs en officieren van justitie hebben last van de lange doorlooptijden van strafzaken. Zuiderwijk e.a. (2012) onderzochten – met peiljaar 2008 – de doorlooptijden in de strafrechtketen. Daarbij werd onderscheid gemaakt tussen standaardzaken en complexe zaken.¹² De gemiddelde doorlooptijd van een standaardzaak met een volwassen verdachte bedroeg 38 weken en met een jeugdige verdachte 25 weken. De gemiddelde doorlooptijd van een complexe zaak kwam voor volwassenen uit op 69 weken en voor jeugdigen op 52 weken. In maart 2020, dus nog voor de coronacrisis, wordt geconstateerd dat bijna 23.000 strafzaken moeten worden uitgesteld: “De rechtspraak in Nederland is overbelast door personeelstekort

en geldgebrek.”¹³ De meeste uitgestelde zaken (14.000) worden behandeld door de politierechter of enkelvoudige kamer. Daarnaast worden naar verwachting 2.200 zwaardere zaken (strafzaken waarin justitie minimaal een jaar gevangenisstraf eist) later dan gewenst voor de meervoudige rechtbank gebracht. Het duurt in 2020 gemiddeld veertien maanden voordat een strafzaak door de rechter wordt behandeld. “Je kunt niet aan verdachten en slachtoffers uitleggen dat ze langer dan een jaar moeten wachten voordat een zaak voor de rechter komt”, aldus Gerrit van der Burg.¹⁴

Ten tijde van deze problematische situatie in de strafrechtketen en bij een lage prioriteit voor proactieve strafrechtelijke onderzoeken naar drugscriminaliteit, laat het aantal ‘drugszaken’ een wisselend beeld zien (zie ook Berghuis, 2016). Het aantal Opiumwetzaken dat bij het OM instroomt, daalt tussen 2016 en 2018. Dit komt door een afname van het aantal softdrugszaken, want het aantal harddrugszaken en hard- en softdrugszaken stijgt. Zie figuur 4.1.

¹¹ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2263074-sp-wil-parlementair-onderzoek-naar-crisis-in-de-strafrechtketen.html>

¹² Een standaardzaak voldoet aan de volgende voorwaarden: de zaak is afgedaan door politie, OM, kantonrechter of enkelvoudige kamer; er heeft geen gerechtelijk vooronderzoek plaatsgevonden; de verdachte is geen veelpleger; en er is geen hoger beroep aangetekend. Complexe zaken voldoen niet aan tenminste een van deze voorwaarden.

¹³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/06/om-bijna-23-000-strafzaken-uitgesteld-door-tekort-rechtspraak-a3992885>

¹⁴ <https://www.telegraaf.nl/nieuws/459443942/rechtspraak-op-tandvlees>

Het OM en de Nationale Politie (2019) melden daarentegen dat het aantal opsporingsonderzoeken naar georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit tussen 2015 en 2018 met drugs “als eerste aandachtsgebied is toegenomen”. In 2018 werden 122 onderzoeken gedaan naar grootschalige hennepcultuur (een stabiele trend sinds 2015); 252 onderzoeken naar cocaïne- en heroïnehandel (een stijging sinds 2015); 204 onderzoeken naar synthetische drugs (een stijging sinds 2015). Het aantal opgelegde vrijheidsstraffen voor de productie en/of handel in drugs steeg, al blijft die stijging achter bij de toename van het aantal opsporingsonderzoeken (Korf e.a., 2018).

Hoe valt een lage prioriteit voor proactieve opsporing van georganiseerde drugscriminaliteit te rijmen met de toename van het aantal onderzoeken naar georganiseerde drugscriminaliteit? Die vraag is lastig te beantwoorden, omdat informatie over het aantal (door de jaren heen) ingezette manuren bij dergelijk onderzoek ontbreekt, net als de verdeling daarvan over de verschillende organisatieniveaus van de Nationale Politie. Twee verklaringen lijken desondanks te kunnen worden gegeven. Vanwege het hoge aantal drugsvondsten, de toename daarvan wat betreft synthetische drugs en cocaïne (in de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam) en de toegenomen politiek-maatschappelijke verantwoordiging daarover, worden eerder reactieve opsporingsonderzoeken gestart. Dus bij een onderschepte drugszending of aange troffen laboratorium. Voorts verklaart de afbakening van opsporingsonderzoeken qua subjecten en in de tijd waarom meer onderzoeken worden uitgevoerd. Dergelijke onderzoeken leiden nog altijd geregeld tot straffen van meer dan twee jaar. Een onderzoek naar alleen enkele arrestanten die worden aangehouden in een xtc-lab, resulteert bijvoorbeeld in veel gevallen in een veroordeling van meer dan twee jaar, al is het een overzichtelijke en eenvoudige zaak. Van Wijk en Lenders (2018) constateren dat kopstukken en geldstromen bijna

altijd buiten schot blijven. Hier lijkt ook Buruma (Raadsheer van de Hoge Raad) op te doelen als hij het zogenoemde resultaatgericht werken hekelt: “Resultaat haal je als politie als je een mevrouw met een wietzolder arresteert of een man die een gifvat dumpst en erbij zet dat het georganiseerde misdaad is. En vervolgens ga je door naar de volgende zaak, in plaats van dat je genoeg tijd neemt om degene te vinden die de investeringen deed voor die wietplantage of het xtc-lab.”¹⁵

Een lage (en steeds lagere) strafmaat

Internationaal vergelijkende studies binnen de EU laten een opmerkelijke combinatie zien. Qua drugsproductie, -import en -doorvoer staat Nederland bovenaan of bijna bovenaan. Tegelijkertijd worden in ons land (veruit) de laagste straffen opgelegd voor drugsdelicten. Voor criminelen die internationaal opereren, is de Nederlandse strafmaat dus relatief gunstig. Een studie van het EMCDDA (2017) wijst uit dat dit zowel geldt voor de opgelegde nominale straf als voor de tenuitvoerlegging, dus het ‘aantal jaren dat een veroordeelde zit’. De straffen in Nederland zijn lager dan de forse straffen in belangrijke bron- of bestemmingslanden en dit is voor criminelen een motief om te produceren en handelen in Nederland (Tops e.a., 2018). Wij pleiten niet voor een draconisch strafklimaat, maar wel om ons rekenschap te geven van de effecten van een relatief mild strafklimaat voor drugsmisdriven in verhouding tot andere EU-landen.

Uit een analyse van opgelegde straffen blijkt dat rechters in 2018 hogere straffen opleggen dan in 1998, behalve bij drugsdelicten (Van Tulder, 2019). Onvoorwaardelijk opgelegde straffen liggen gemiddeld elf procent hoger dan in 1998. Vooral gewelds- en seksuele misdrijven werden harder bestraft, want de straffen voor dergelijke delicten stegen met 65 procent. Drugsmisdrijven blijken een uitzondering op de trend, want die werden juist minder hard bestraft, met een daling van ge-

middeld maar liefst twintig procent. Ondanks de door Van Tulder geconstateerde forse afname van de straftoemeting bij drugsmisdrijven, constateren OM en Nationale Politie (2019) dat in 2018 vaker een gevangenisstraf van meer dan twee jaar wordt opgelegd vanwege drugsproductie en/of drugshandel dan in 2015: 154 keer in 2018, 132 keer in 2017, 106 keer in 2016 en 43 keer in 2015.

Er wordt door geraadpleegde experts geconstateerd dat organiserende drugscriminelen - als ze al worden veroordeeld - in detentie leiding blijven geven aan criminele praktijken. Dit loopt via communicatiemiddelen die naar binnen worden gesmokkeld en soms via diensten van advocaten die verder reiken dan hun rechtmatige taak. De blijvende invloed van gedetineerde drugscriminelen houdt onder andere verband met de (vaak) korte duur van hun detentie. Door de wetenschap dat ze binnen enkele jaren weer vrij zijn, worden hun orders, verzoeken en dreigementen serieuzer genomen in criminele kringen, dan wanneer ze voor (meer dan) anderhalf decennium zouden worden gedetineerd. Dit is bepaald niet de (dominante) denkwijze in Nederland, maar het is wel een redeneerlijn onder criminelen.

4.3 De (internationale) consumentenvraag naar drugs

De grote internationale vraag van consumenten naar drugs is een drijvende kracht achter de Nederlandse drugscriminaliteit. De drugspro-

ductie en drugshandel in ons land zijn voor het overgrote deel op het buitenland gericht. De binnenlandse detailhandel wordt in de hand gewerkt door de tolerante houding tegenover drugs. De ‘normalisering’ van drugsgebruik komt met name tot uiting in prevalentiecijfers over cannabis, synthetische drugs en cocaïne. We presenteren beknopt gegevens over drugsgebruik in Nederland en Europa.

Nederland

De zogenoemde Nationale Drug Monitor brengt het drugsgebruik in Nederland in kaart. De onderstaande figuur vermeldt kerngegevens over het gebruik van cannabis, cocaïne, XTC, amfetamine, NPS en GHB.

Het EMCDDA (2019) schat dat in de Europese Unie ongeveer 96 miljoen personen tussen de 15 en 64 jaar (29%) ooit illegale drugs heeft gebruikt. Cannabis is het meest gebruikte middel, op afstand gevolgd door cocaïne, MDMA en amfetamine.

4.4 Tevredenheid over het drugs- en veiligheidsbeleid

Tevredenheid (en gelatenheid) over het drugs- en veiligheidsbeleid hangt samen met geringe prioriteit voor de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. Het betreft tevredenheid in Nederland, want in het buitenland bestaat juist (politieke) onvrede over grote hoeveelheden drugs die afkomstig zijn uit Nederland. Het betreft Nederlandse tevredenheid over de daling van de

Drugsgebruik in de bevolking van 18 jaar en ouder in absolute aantallen en percentages (peiljaar 2018)								
	Ooit		Laatste jaar (jaar-prevalentie)		Laatste maand (maand-prevalentie)		Bijna dagelijks	
Cannabis	3.210.000	23.7%	1.020.000	7.5%	620.000	4.6%	220.000	1.6%
Cocaïne	730.000	5.4%	220.000	1.6%	100.000	0.7%	x	
XTC	1.140.000	8.4%	380.000	2.8%	150.000	1.1%	x	
Amfetamine	620.000	4.6%	150.000	1.1%	70.000	0.5%	x	
GHB	200.000	1.5%	60.000	0.4%	20.000	0.2%	x	
NPS	x		170.000	1.3%	x		x	

Figuur 4.2

x = geen informatie bekend

¹⁵ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2258964-grote-zorgen-over-politie-en-justitie-de-hele-keten-dreigt-vast-te-lopen.html>.

Wat betreft het drugsgebruik in Nederland vallen de volgende patronen op:



Cannabis

De afgelopen jaren is een toename zichtbaar van het gemiddelde THC-gehalte in Nederwiet. Bij het populaire nederwiet gaat het om een stijging van 13,5% in 2013 naar 16,8% in 2018. Het gemiddelde THC-gehalte bleef stabiel in 2018 in vergelijking met 2017. Voor wat betreft de 'meest sterke' wiet is een gemiddelde stijging van 15,3% in 2014 naar 19,5% in 2018 zichtbaar. Het percentage THC is in 2018 en 2019 stabiel.



Cocaïne

Cocaïne wordt relatief vaak onder bepaalde groepen jongeren en jongvolwassenen gebruikt. Er zijn signalen dat de populariteit van cocaïne toeneemt, met name in Amsterdam.



Xtc

Xtc wordt in Nederland na cannabis het meest gebruikt. Nederland en het Verenigd Koninkrijk zijn in de EU koplopers voor wat betreft ecstasygebruik in het afgelopen jaar. De jaar-prevalentie van xtc-gebruik is het hoogst onder 25-29 jarigen, inwoners van (zeer) stedelijke gebieden en hoogopgeleiden.



Amfetamine

De leeftijdsgroep 25-29 jaar kent het hoogste percentage amfetaminegebruik.



NPS

Het gebruik van NPS kwam in 2018 weinig voor onder de bevolking van 18 jaar en ouder, uitgezonderd 4-fluoramfetamine (4-FA) en 2C-B. Het gebruik van 4-FA in het laatste jaar is vergelijkbaar met dat van amfetamine. Sinds 25 mei 2017 staat 4-FA op lijst 1 van de Opiumwet en is er gewaarschuwd voor risico's bij gebruik. Er zijn signalen over een afname van het gebruik.



GHB

Het gebruik van GHB onder de algemene bevolking van 18 jaar en ouder lag in 2018 lager dan dat van xtc, cocaïne, en amfetamine. Zowel het ooit- als laatste jaar gebruik van de drug GHB is het hoogst onder 25-29 jarigen. In grote steden komt het gebruik van GHB significant meer voor dan elders.

geregistreeerde criminaliteit, over de afname van de drugsoverlast en over gezondheidsaspecten van het drugsbeleid.

Afname geregistreeerde criminaliteit

De afname van de geregistreeerde traditionele criminaliteit (o.a. vermogensdelicten, geweld en vernieling) stemt tevreden (CBS, 2020). Op dit punt was geruime tijd een daling zichtbaar. Dit komt onder meer door de prioriteit bij de politie, ook in de basisteams en districten, voor de strafrechtelijke aanpak van aangiftedelicten. Hierdoor ontstaan juist kansen voor drugscriminelen, omdat drugsproductie en drugshandel zogeheten *consensual crimes* zijn (alle direct betrokkenen stemmen in) die niet leiden tot aangiften en mondjesmaat tot meldingen. Vooral drugsvondsten zijn aanleiding tot (reactief) opsporingsonderzoek. De pakkans voor drugsdelicten blijft daarmee laag, omdat er weinig drugsvondsten zijn in relatie tot de omvang van de drugscriminaliteit en omdat organiserende criminelen afstand bewaren tot de criminele operatie.

Afname klassieke drugsoverlast

Op het drugsdossier is vanuit het openbare orde-perspectief vooruitgang geboekt in de afgelopen twintig jaar. Overheidsbeleid combineerde een harde aanpak (strafrecht, politietoezicht, sluitingen van panden) met hulpverleningstrajecten. De klassieke drugsoverlast van harddrugverslaafden (junkies), straatdealers en opzichtige dealpanden is fors afgenomen.¹⁶ Dit droeg bij aan het beeld dat het drugsvraagstuk tot beheersbare proporties was teruggebracht. Toch is dat op belangrijke onderdelen zeker niet het geval. Het karakter van drugsscenes is namelijk veranderd, van open drugsscenes met klassieke drugsoverlast naar verholde drugsscenes (Van der Torre en Hulshof, 2000). In hedendaagse drugsscenes wordt gehandeld door mobiele dealers, worden drugszaken gedaan op ontmoetingsplaatsen, en worden de drugsproductie en tussen- en groothandel

afgeschermd. Dit levert andere vormen van 'overlast' op, namelijk geweldgebruik, wapenbezit en risico's vanwege drugsproductie (zie hoofdstuk 5).

Harm reduction: weinig aandacht voor criminele productie en use reduction

Vanuit het gezondheidsperspectief wordt benadrukt dat met *harm reduction* de meest ernstige schade van drugsgebruik wordt beperkt in Nederland. In de evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (2009) wordt dit gestaafd met een afname van het aantal nieuw gediagnosticeerde hiv-infecties, een afname van nieuwe hepatitis C-diagnoses en het beperkte niveau van infectie met hepatitis B. "Gezien vanuit internationaal perspectief" is "de drugsgerelateerde sterfte in Nederland (...) laag". (p. 17).

Het succes van het Nederlandse drugsbeleid wordt afgemeten aan de gezondheid van Nederlandse drugsgebruikers. Echter, drugs vanuit Nederland worden over de hele wereld gebruikt. Zo bezien is het bijvoorbeeld relevant hoeveel xtc-gebruikers in het Verenigde Koninkrijk ernstige gezondheidsproblemen krijgen vanwege het slikken van in Nederland gemaakte pillen. Preventie van ernstige gezondheidsschade is in het belang van drugscriminelen. Dat voorkomt incidenten en verkleint de kans op aanscherping van de bestrijding. De discipline van Nederlandse laboranten, hennep telers en cocaïnewassers draagt zo gezien bij aan de gezondheid van drugsgebruikers.

In het Nederlandse drugsbeleid staan van oudsher preventie en *harm reduction* centraal. Daardoor hebben de opkomst en ontwikkeling van een grote criminele productiewereld weinig aandacht gekregen. Er werd en wordt – in tegenstelling tot tabak en alcohol – nauwelijks of geen ontmoedigingsbeleid gevoerd ten aanzien van het gebruik van drugs. Drugsgebruik is populair in Nederland. Wat imago betreft verkeert het drugsgebruik in

¹⁶ In veel steden nam deze overlast af, al ondervindt met name Amsterdam nog veel hinder van drugstoeristen en straatdealers, waaronder dealers die nep-dope verkopen.

het tijdperk van de Marlboro-man, alsof het getuigt van een sterke en autonome persoonlijkheid om drugs te gebruiken.

4.5 Lokaal bestuur: onbedoelde facilitering en informatieblokkades

Volgens internationale overzichtsstudies behoort Nederland wat drugscriminaliteit betreft tot de absolute top in de EU, terwijl ons land qua integriteit juist gunstig scoort in dergelijk vergelijkend onderzoek.¹⁷ Veel georganiseerde drugscriminaliteit en weinig corruptie, terwijl dit in definities wordt gezien als twee-eenheid. Hoe kan dit?

Er zijn redenen waarom drugsnetwerken corruptie vaak niet nodig hebben om hun zin te krijgen en succesvol te zijn:

- Een categorie drugscriminelen is bijna volledig actief in een onderwereld of schaduw-economie. De overheid wordt op afstand gehouden en criminele praktijken worden afgeschermd, waarbij riskante uitvoerende activiteiten in handen worden gelegd van katvangers.
- Andere criminele drugsnetwerken onderhouden contacten met het lokaal bestuur, onder meer omdat ze investeren in grond, vastgoed of bedrijven (LIEC, 2019). Vanwege bouwvergunningen, aanpassingen in bestemmingsplannen, horecavergunningen of andere vergunningen (bijvoorbeeld voor een evenement of coffeeshop) zijn deze netwerken afhankelijk van gemeentelijke besluiten. Daarbij proberen ze hun criminele identiteit te verhullen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van stroman-constructies en van *facilitators* die helpen bij witwassen en die bedreven zijn in relatiebeheer met gemeenten. Er worden generatievoordelen benut. Volwassen (nooit veroordeelde) kinderen van drugscriminelen zetten bedrijven op hun naam en investeren in vastgoed en vergunning-plichtige activiteiten. Dergelijke criminele tactieken leiden ertoe dat

gemeenten onbedoeld diensten verlenen aan drugsnetwerken. Het is daarnaast een beproefde criminele werkwijze om (witgewassen) drugsgeld te investeren in een vergunning-vrije sector, bijvoorbeeld de beauty sector, auto-sector of alcoholvrije horeca (zie bijvoorbeeld Van der Torre e.a., 2019).

- In de afgelopen jaren zijn gemeenten, met de toegenomen prioriteit voor de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning, alerter geworden op (signalen die wijzen op) drugs-criminaliteit en verdachte investeringen. Toch bestaan tussen gemeenten aanzienlijke verschillen wat betreft: 1.) de ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor veiligheid en integriteit, 2.) inzicht in de lokale (drugs)criminaliteit, 3.) de mate van ambtelijke integraliteit bij het signaleren en aanpakken van georganiseerde criminaliteit, 4.) de mate waarin bestuurlijke instrumenten worden ingezet (bijvoorbeeld Bibob-toetsing of de Wet Damocles), en 5.) de doelmatigheid en effectiviteit bij de integrale aanpak binnen RIEC-structuren. Drugsnetwerken hebben het voordeel dat ze, bij investeringen of vergunningaanvragen, gemeenten (kunnen) opzoeken met een voor hen gunstig vestigingsklimaat. Er is verplaatsing zichtbaar: geografisch (bijvoorbeeld van grote steden met een streng Bibob-beleid naar gemeenten in de regio) en functioneel (bijvoorbeeld van vergunde horeca naar shishalounges).
- Van den Heuvel (1998) constateert dat criminelen invloed krijgen als legale en criminele belangen, bijna ongemerkt, samenvloeien. Dit wordt collusie genoemd. Voorbeelden zijn criminele investeringen in horeca en detailhandel op verloederde locaties, dubieuze investeringen in bouwprojecten of sponsoring van sportclubs of evenementen. Het risico op collusie is toegenomen door de groei van publiek-private samenwerking en doordat criminelen met behulp van *facilitators*

criminele praktijken afschermen. Collusie kan onbedoeld tot stand komen als bestuurders of ambtenaren niet beschikken over informatie die wijst op criminaliteit (LIEC, 2019). Als bestuurders of ambtenaren daarentegen willens en wetens een oogje toeknippen, wordt collusie een integriteitsschending. Ambtelijke en bestuurlijke dilemma's vanwege informatiekortoren en collusie komen beduidend vaker voor dan ernstige integriteitsschendingen, zoals corruptie door omkoping.

- Gemeenten lopen bij de aanpak van ondermijning, waaronder georganiseerde drugscriminaliteit, op tegen blokkades bij de uitwisseling van informatie binnen de organisatie (tussen gemeentelijke afdelingen) en met externe partners, onder meer binnen RIEC-structuren (zie bijvoorbeeld brief regioburgemeesters d.d. 16

september 2019). Dit komt door wettelijke beperkingen en/of door twijfel of discussie over de vraag wat is toegestaan. De consequentie is dat de ene gemeentelijke afdeling weet dat in een pand van (rechts-)personen bijvoorbeeld hennepkwekerijen zijn aangetroffen, terwijl andere afdelingen in onwetendheid diensten verlenen aan deze personen of bedrijven. Een convenant regelt informatie-uitwisseling tussen RIEC-partners, maar dit houdt op als een casus weer de verantwoordelijkheid wordt van een gemeente en sluit nog altijd relevante partijen uit. Op dit punt is door gemeenten aangedrongen op nieuwe wetgeving, waartoe inmiddels actie wordt ondernomen door het kabinet.

¹⁷ Nederland staat op plaats acht (mondiaal, plaats 1 is het meest gunstig) van de Corruption Perception Index die Transparency International jaarlijks opstelt. Bron: <https://www.volkskrant.nl/economie/nederland-als-vanouds-laag-op-internationale-corruptie-index-maar-toch-zijn-er-zorgen-b1ae8212/>

► 5. Ondermijnende effecten

De term ondermijning verwijst naar schadelijke effecten van georganiseerde criminaliteit. De maatschappelijke gevolgen van drugscriminaliteit reiken, zo bleek in de voorafgaande hoofdstukken, verder dan gezondheidseffecten. Vanwege de nadruk op *harm reduction* in het Nederlandse drugsbeleid kregen de opkomst van de georganiseerde criminele drugswereld, en de maatschappelijke effecten daarvan, weinig aandacht: “De maatschappelijke gevolgen van betrokkenheid van criminele samenwerkingsverbanden bij de drugshandel en -productie kunnen aanzienlijk zijn. Hierop bestaat evenwel weinig zicht”, zo concludeert de Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (Trimbos-Instituut & WODC, 2009, p. 260). Drugsproductie, drugshandel en daarop gebaseerde grote geldstromen zijn een drijvende kracht in een schaduwconomie. Dit hoofdstuk beschrijft ondermijnende effecten van de georganiseerde drugscriminaliteit, namelijk schadelijke maatschappelijke effecten (paragraaf 5.1), geweld (paragraaf 5.2), individuele schade (paragraaf 5.3) en schadelijke systeemeffecten (paragraaf 5.4).

5.1 Maatschappelijke effecten

In de hoofdstukken 2 en 3 is beschreven hoe hoge verdiensten van internationaal handelende Nederlandse drugscriminelen neerslaan in lokale criminele netwerken. Met witgewassen drugsgeld wordt geïnvesteerd in panden en vastgoed en

wordt een netwerk opgebouwd. Dat gebeurt met name in stedelijke probleemwijken, maar ook in middelgrote en kleine gemeenten met een riant criminele kansenstructuur, bijvoorbeeld vanwege (de combinatie van) economische kwetsbaarheden, grensligging of dun bezette publieke organisaties. Binnen netwerken combineren criminele coalities allerlei strafbare feiten, met drugscriminaliteit en drugsgeld als een drijvende kracht. Georganiseerde drugscriminaliteit resulteert onder meer in geweld, wapenbezit- en wapenhandel, corruptie en witwassen.

Criminele netwerken investeren in talrijke bedrijven. Het betreft in de *eerste plaats* sectoren met (een categorie) louche ondernemers uit de traditionele onderwereld (Kruisbergen e.a., 2015). Het betreft onder meer groot- en detailhandel, autobedrijven, coffeshops, horeca, transportbedrijven, bordelen, financiële dienstverleners, koeriersbedrijven, zorgaanbieders, uitzendbureaus, rijscholen, *money-transfers*, recreatieparken, belwinkels, taxibedrijven, metaalbedrijven, schoonmaakbedrijven en paardenhandel. Dergelijke bedrijven worden gebruikt voor (eenvoudig) witwassen, als criminele ontmoetingsplaats en/of als dekmantel voor drugshandel. Het gaat per netwerk vaak om een beperkt aantal bedrijven, opgezet in de directe fysieke omgeving en in sectoren waarmee men zich vertrouwd voelt.

In de *tweede plaats* worden bedrijfsformules opgezet waarmee de oversteek naar de bovenwereld wordt gemaakt (LIEC, 2019). Die bedrijven worden gebruikt voor witwassen, om een schaal- en prijsvoordeel te realiseren en om een belangrijke speler in de markt te worden. De omzet stijgt en wordt 'wit', waardoor deze bedrijven op een gegeven moment niet meer kwetsbaar zijn voor fiscale controles. Dergelijke geslaagde oversteken (van de drugswereld naar ondernemerschap) werden onder meer gerealiseerd door horecaketens, juweliers, keukenbedrijven en bedrijven in de recreatiebranche en vastgoedwereld. Deze bedrijven kiezen deels voor een *high profile*-tactiek, zoals hoogfrequente marketing, tv-reclame of sport sponsoring.

Drugscriminaliteit raakt vermengd met andere strafbare feiten en er wordt een sociaal netwerk opgebouwd, met daarinbinnen allerlei panden en bedrijven. Er ontstaat een schaduwconomie met schadelijke effecten:

- Er gaat grote sociale en economische aantrekkingskracht (op jongeren, jongvolwassenen én volwassenen) uit van de criminele drugswereld vanwege de mogelijke verdiensten, maar ook vanwege de autonomie en status die kan worden verworven.
- De schaduwconomie, met daarinbinnen de criminele drugswereld, is aantrekkelijk vanwege de illegale en (semi)legale werkgelegenheid en vanwege het diverse aanbod van illegale producten, waaronder verslavingsgevoelige producten.
- Binnen parallelle structuren heerst een zwijgcodes. Er wordt niet gepraat met de overheid. Die code houdt stand vanwege welbegrepen eigenbelang en wordt: "wie praat, die gaat." Hier komt bij dat schokkende gebeurtenissen of berichten (bijvoorbeeld over de moord op de broer en advocaat van een kroongetuige) afschrikken om criminele informatie aan de overheid te verstrekken. Het is moeilijk om informatie te verzamelen in (de sociale omgeving van) de criminele drugswereld. Het plaatst

de overheid op een informatieachterstand.

- De criminele drugswereld en schaduwconomie resulteren op hotspots in talrijke incongruenties: gedragingen en omstandigheden waaruit professionals en burgers opmaken dat het gaat om criminele praktijken. Veel van deze praktijken houden aan of groeien, waardoor het beeld ontstaat dat misdaad loont (Van der Torre, 2011). Dit ondergraft het vertrouwen in de overheid.
- De effectiviteit van positief overheidsbeleid, gericht op legale kansen, wordt aangetast. Bijvoorbeeld in het onderwijs of bij arbeidsparticipatie. Er ontstaat een alternatieve denkwereld over status, werk en inkomen, die fors afwijkt van uitgangspunten van het overheidsbeleid en van de rechtsstaat (Tops en Van der Torre, 2015).
- Er wordt, door criminelen die zich in 'hun omgeving' onaantastbaar wanen, geweld gebruikt (vooral bedreiging en intimidatie) tegen burgers en publieke uitvoerders. Daarnaast worden op hotspots contraobservaties verricht om de optelsom van criminele activiteiten te bewaken en te beschermen. Geen politieagent of gemeentebestuurder komt ongezien de wijk, straat of buurt in.
- Er kleven risico's aan drugsproductie. Daarbij gaat het in het bijzonder om hennepkwekerijen en laboratoria voor synthetische drugs. Het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 constateert dat jaarlijks ongeveer honderd panden schade oplopen door brand of lekkage (Boerman e.a., 2017). Dit is een ondergrens, omdat de registratie incompleet is. Dit levert schade op voor gebouwen en het is gevaarlijk voor personen die zijn betrokken bij drugsproductie of die vlakbij wonen. Bij de productie van synthetische drugs wordt met chemicaliën gewerkt. Dit levert een brandrisico op, ontploffingsgevaar en er kunnen gevaarlijke gasen ontsnappen.

5.2 Crimineel en publiek geweld

Georganiseerde drugscriminaliteit resulteert in geweld. Het is een conflictgevoelige wereld, want bij leveringen, interne diefstal of transacties ontstaan gemakkelijk conflicten (Kruisbergen e.a., 2012; Tops e.a., 2018; Paulissen, 2019). Vandaag de dag springt het grove publieke geweld in het oog, zoals liquidaties, zogenoemde vergismorden, de moord op een advocaat, intimidatie door handgranaten te plaatsen ("een eitje leggen") en bedreigingen van burgemeesters. Toch bleef decennialang het geweld - zeker het zichtbare geweld - redelijk binnen de perken, althans afgezet tegen de omvang van de drugscriminaliteit (Tops e.a., 2018). Desondanks ligt geweld verankerd in de drugswereld. Crimineel personeel wordt met geweld in het gareel gehouden. Als met de politie of een andere overheidsinstantie wordt gepraat en bij interne diefstal, wordt (stevig) geweld gebruikt. Voor criminele kopstukken is dit noodzakelijk voor behoud van hun status en het werkt preventief. Een stevige geweldsreputatie is onmisbaar voor criminelen die investeren in grote (internationale) projecten. In de gehele criminele logistieke keten van invoer, productie en/of export kan van alles mislopen, zoals diefstal, ontdekking, productiefouten, tegenvallende kwaliteit van geleverde goederen, vermissing van producten of betalingsproblemen. Als een (grote) partij drugs kwijt raakt, wordt iemand verantwoordelijk gesteld.

Crimineel geweld leidt op verschillende manieren tot publiek geweld.

In de *eerste plaats* valt grof geweld op. Agressieve kopstukken of voormannen grijpen naar impulsief geweld. Daarbij kan een beroep worden gedaan op geweldsspecialisten; personen, groepjes of (onderdelen van een) criminele motorbendes die zich toeleggen op geweld. Het gebruik van grof geschut leidt tot reacties, zoals criminelen die vluchten of zelfs zelfmoord plegen, die onderduiken of naar geweld grijpen (vgl. Kruisbergen e.a., 2012). De kans op conflicten en onredelijk crimineel geweld houdt mogelijk mede verband

met met riskante internationale drugsprojecten. Volgens Van Gestel en Kouwenberg (2019) is het gemiddelde aantal liquidaties tussen 2000 en 2018 26,5 gevallen per jaar. Dit gemiddelde zou ook voor de afgelopen vijf jaar gelijk zijn gebleven. Een reeks concrete en slepende conflicten ligt mede ten grondslag aan deze liquidaties, namelijk conflicten in Hollandse/Amsterdamse netwerken, een cocaïneconflict in netwerken die actief zijn in Amsterdam en Antwerpen, conflicten in de Turkse onderwereld en conflicten in Zuid-Nederland omtrent de productie en handel in synthetische drugs en hennep. Naast liquidaties halen schietpartijen, brandstichtingen, pogingen tot doodslag, ontvoeringen en zichtbare intern-criminele bedreigingen (een handgranaat voor de deur) de media.

In de *tweede plaats* raakt een deel van de bedreigingen (vanuit de criminele drugswereld) politici, bestuurders, politiemensen, OM-medewerkers en journalisten. Bijvoorbeeld bedreigingen aan het adres van de burgemeesters van Haarlem, Helmond en Gilze Rijen. Bovenkerk (2005) concludeerde dat bedreigingen, bijvoorbeeld richting het lokaal bestuur, gewenste effecten leken te hebben voor criminelen. Het is moeilijk te zeggen in welke mate dit nu nog het geval is, temeer omdat dit niet valt te meten met een enquête. Het enquête-onderzoek laat wel zien dat - in een steekproef van 225 burgemeesters - bijna een kwart in vijf jaar tijd wel eens met een crimineel oogmerk is bedreigd (Struiksma e.a., 2017). Die bedreigingen hebben voor een belangrijk deel te maken met de bestuurlijke aanpak van drugsproductie en drugs-handel.

In de *derde plaats* is het grove geweld van drugs-criminelen in de afgelopen twintig jaar zichtbaar geworden en toegenomen door toedoen van criminele motorbendes. Een categorie bekende criminelen is toegetreten tot dergelijke bendes. De bendes leveren een internationaal netwerk op voor drugscriminaliteit, plus een arsenaal aan criminele uitvoerders, inclusief geweld. Daarnaast springen bendes in het oog vanwege staaltjes

uitbundig publiek machtsvertoon en mediaoptredens. Met dit *high profile*-gedrag lijken ze hun hand te hebben overspeeld, want de criminele motorbendes zijn inmiddels het mikpunt van integrale misdaadbestrijding (LIEC, 2018; Van Ruitenbergh, 2020).

In de *vierde plaats* wordt niet alleen publiek geweld gebruikt door ervaren criminelen ('grote jongens'), maar ook door jongeren en jongvolwassenen op criminele hotspots (Beke e.a., 2012). Het gaat met name om stedelijke probleemwijken waar (groepjes) jongeren zich bewapenen. Bijvoorbeeld Rotterdam Zuid of Amsterdam Zuidoost. Bij elkaar opgeteld gaat het niet om losse incidenten, maar om zogenoemd structureel incidentalisme: een patroon dat wordt gesignaleerd door professionals en door burgers. Netwerkjes van jongeren claimen en beschermen locaties, zijn crimineel actief, dagen elkaar uit en tonen agressie en wapenbezit, onder meer in videoclip, rapmuziek en *social media*. De precieze aard, omvang en betekenis van deze problematiek is onduidelijk, maar het valt op in het straatbeeld en in media-berichten (zie bijvoorbeeld Tromp, 2020).

5.3 Individuele schade

Interne slachtoffers: van prestatiedruk tot uitbuiting en geweld

In criminele kringen wordt druk uitgeoefend op personen om criminele diensten te (blijven) leveren. De ernst van intern geweld loopt uiteen van prestatiedruk tot criminele uitbuiting. De drugswereld is sterk gelaagd, met op het laagste niveau mensen die eenvoudige (maar waardevolle of niet onbelangrijke) diensten leveren. Het gaat onder meer om drugsbezorgers, eenvoudige straathandelaren, personen die ruimtes verhuren, katvangers bij de huur van vastgoed of chauffeurs. Er wordt gebruik gemaakt van talrijke vrijwilligers. Ook wordt gerekruteerd onder mensen die vatbaar lijken (LIEC, 2019). Bijvoorbeeld vanwege financiële problemen, zoals schulden, dreigende uithuisplaatsing of betalingsachterstand. Schulden worden afbetaald, waarna een wederdienst

wordt gevraagd. Soms worden schulden bewust gecreëerd door criminelen, bijvoorbeeld via gokschulden, door een hennepkwekerij te laten rippen of 'weg te tippen' (de schade moet dan worden vergoed) of door een criminele wederdienst te vragen voor een zogenaamd gratis vakantie. Er wordt gerekruteerd in interessante beroepsgroepen, zoals laag betaalde medewerkers of uitzendkrachten die in een zeehaven of op een luchthaven werken. Zodra mensen geld verdienen voor criminele drugsnetwerken, wordt beëindiging niet snel geaccepteerd. Criminelen kunnen (vergaande) pressie uitoefenen om door te blijven gaan met winstgevende criminele activiteiten (zie Tops e.a., 2018).

Opsporingsdiensten verrichten vaak geen onderzoek naar regelaars en organisatoren (Van Wijk en Lenders, 2018). Overheidssancties treffen vaak uitvoerders. Beter gesitueerde criminelen willen de problemen van uitvoerders oplossen, in ruil voor criminele diensten. Het reactieve en kort cyclische karakter van opsporingsonderzoeken speelt organiserende crimineel zo in de kaart.

De intern-criminele prestatiedruk kan extreme vormen aannemen. Bijvoorbeeld als productieprocessen zijn mislukt of als partijen drugs kwijt zijn geraakt, want dan eisen criminelen gederfde inkomsten op. In andere gevallen leidt interne druk tot criminele uitbuiting; gedwongen criminele handelingen. Het gaat daarbij, zo concludeert het Nationaal Dreigingsbeeld 2017, met name om henpeetelt en drugstransporten (Boerman e.a., 2017).

Criminele uitbuiting en intern geweld maken slachtoffers. Ook worden mensen in een situatie gebracht waarin ze een aanzienlijk risico lopen om te worden betrappt. Ze krijgen te maken met sancties, zoals onaangename detentie in het buitenland. Daarbij kunnen onschuldigen (bijvoorbeeld internationale chauffeurs die niets weten van drugs in hun lading) in de gevangenis belanden. Criminele drugsnetwerken maken ook slachtoffers met seksuele uitbuiting (lover-

boy-praktijken), met het creëren van gokverslaving en gokschulden, en met fraude, zoals ID-fraude of zorgfraude. We weten inmiddels dat jonge kinderen de harde wereld van de drugsindustrie worden ingelokt. Dat lijkt aantrekkelijk en snel geld en status op te leveren. De realiteit is echter dat men belandt in een keiharde wereld waar je continu beducht moet zijn voor geweld en bedreigingen van 'vrienden' en concurrenten en voor de politie. Dat is niet alleen bedreigend en ondermijnend voor de toekomst van deze jongeren, maar ook risicovol voor hun klas en buurtgenoten. Zij worden, zeker op jonge leeftijd, makkelijk meegetrokken.

De drugswereld tekent zich af in gezinnen, wijken en buurten. We zien jonge aanwas die wordt blootgesteld aan de verleiding van *easy money* of status. Doorgroeiers zijn een stap verder in een criminele carrière en zijn gevoelig voor negatieve rolmodellen die jongeren handig bespelen en inzetten. Negatieve rolmodellen zijn criminele jongeren en jongvolwassenen met aanzien. Deze rolmodellen wanen zich onaantastbaar, permitteren zich veel luxe en laten dat zien. Een grote auto, dure kleding, een luxe levensstijl of smijten met geld. Slimmere rolmodellen zijn minder zichtbaar, maar hebben wel degelijk invloed. Zij spelen een belangrijke rol achter de criminele schermen door bijvoorbeeld de bevoorrading van de dealers in de wijk te regelen. Of door de handel verder uit te breiden en daarvoor jonge aanwas in te zetten.

Wat ze gemeen hebben, is de voornaamste bron van inkomen: de handel in drugs. Op het eerste oog gaat het om *easy money* en is het laagdrempelig voor jongeren om in te stappen. Maar deze drugs-handel kent vooral een schaduwkant: onder druk staan of afgeperst worden, continu achterom moeten kijken voor politie of concurrenten, tegenvallende inkomsten en status en verdriet bij ouders. Het is een harde wereld, vol geweld en intimidatie, volgens jongeren die de wereld willen verlaten.¹⁸

Gezondheidsrisico's

Er schuilen gezondheidsrisico's in verboden drugs en daarom zijn ze op lijst I of II van de Opiumwet geplaatst. Omdat dit een illegale markt creëert, en daarmee vraagt om overheidsinspanningen, wordt dit gedaan als die risico's groot genoeg worden gevonden. Wat betreft lijst I gaat het om onaanvaardbare risico's. Omtrent verschillende middelen, onder meer lachgas, wordt gedebatteerd over de vraag of het wenselijk is deze op een Opiumwet-lijst te plaatsen. Als spiegelbeeld daarvan wordt door anderen voorgesteld bepaalde drugs (b.v. cocaïne, xtc, hasj of wiet) te decriminaliseren en dus van de lijst te verwijderen. Over andere middelen (bijvoorbeeld amfetamine, heroïne, methamfetamine of GHB) bestaat weinig of geen debat. Over effecten van drugsgebruik bestaat redelijke consensus, maar niet of minder over de weging of beoordeling daarvan. Het debat over de directe gezondheidseffecten van het gebruik van één soort drugs laten we rusten. Dat geldt ook voor de gezondheidssituatie van de 'gemiddelde Nederlandse drugsgebruiker', in die zin dat we ervan uitgaan dat het daarmee relatief goed is gesteld, dat wil zeggen in vergelijking met het buitenland. We stellen verdergaande gezondheidsrisico's aan de orde.

In de *eerste plaats* worden vanuit Nederland allereerste drugssoorten - waaronder in Nederland geproduceerde drugs - naar het buitenland geëxporteerd. Dit leidt tot drugsgebruik in het buitenland, ook in landen zonder *harm reduction*-beleid of door groepen die risico's nemen bij drugsgebruik. Zo bezien is het eenzijdig om bij evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid louter naar de gezondheid van Nederlandse drugsgebruikers te kijken. Er gaat bijvoorbeeld veel drugs (o.a. synthetische drugs en cocaïne) vanuit Nederland naar het Verenigd Koninkrijk. Daar wordt, in tegenstelling tot Nederland, een centrale registratie bijgehouden van het aantal drugsdoden. In 2015 vielen daar bijvoorbeeld 76 doden gerelateerd aan xtc-gebruik (Tops e.a., 2018).

¹⁸ Zie: Midden-Nederland in actie tegen ondermijnende drugscriminaliteit, tussenresultaten, 2020.

In de *tweede plaats* heeft drugsgebruik verslavende effecten, waardoor het resulteert in langdurig, schadelijk en kostbaar gebruik. Middelen, waarbij al snel afhankelijkheid optreedt, dan wel veel voorkomt, zijn onder meer cannabis, GHB, cocaïne, speed en heroïne.¹⁹

In de *derde plaats* kan (chronisch) drugsgebruik leiden tot indirecte schade. Die indirecte schade treedt eerder op onder kwetsbare personen en groepen dan bij mensen die welgesteld en zelfredzaam zijn. Voor kwetsbare gebruikers zijn uitgaven aan drugs een hoge kostenpost. Alleen al dit financiële aspect kan hen in de problemen brengen, zoals schulden, mogelijk bij drugscriminelen die daardoor een zekere macht over hen krijgen. Systematisch drugsgebruik kan ook leiden tot verstoring van het school-, studie- of werkritme, terwijl het voor sociaal kwetsbare personen al relatief moeilijk is om in deze aspecten van het leven mee te komen. Jongerenwerkers weten: wie niet aanhaakt, dreigt af te haken. Dat is een geheel andere positie dan elitegebruikers, zoals studenten die 'af en toe een xtc-pil slikken' of creatieve professionals die zweren bij drugsgebruik.

In de vierde plaats nemen gezondheidsrisico's van drugsgebruik toe bij overmatig gebruik, hooggedoseerde XTC-pillen, combinatiegebruik of in een warme omgeving. Het zogenoemde Grote Uitgaansonderzoek (Monshouwer e.a., 2016) laat zien dat de effecten van drugsgebruik aanzienlijk zijn op de gezondheid van personen die frequent uitgaan.

5.4 Systeemschade

Deze paragraaf beschrijft effecten op systeemniveau. Daarbij gaat het om ondermijning van de legitimiteit van instituties.

In de *eerste plaats* wordt het vertrouwen in de rechtsstaat aangetast. De lage pakkans, lage strafmaat, riante kansenstructuren en omvangrijke georganiseerde drugscriminaliteit tasten de legitimiteit van de rechtsstaat aan. Er ontstaan horizontale of zelfs omgekeerde machtsverhoudingen (Tops en Van der Torre, 2015). Criminele netwerken kunnen over meer budget beschikken dan publieke organisaties die tegen hen optreden. Via criminele bezittingen en investeringen wordt op veel plaatsen en momenten zichtbaar dat drugscriminaliteit loont. Dit tast de burgerzin en het belastingmoraal aan.

In de *tweede plaats* hebben criminele netwerken politiek-maatschappelijke invloed. Met bedreigingen of infiltratie dwingen drugscriminelen (zeker afgezet tegen de omvang van de drugscriminaliteit) in beperkte mate zaken af in het (lokale) politiek-bestuurlijke systeem. Deels omdat ze de overheid niet nodig hebben, omdat ze invloed uitoefenen op groepen in de samenleving en omdat ze opereren op particuliere markten en in het financiële systeem. Voor zover (drugs-)criminelen behoefte hebben aan overheidsdiensten, beschikken ze over alternatieve en 'zachtere' mogelijkheden om de politiek-bestuurlijke besluitvorming naar hun hand te zetten (Schilders, 2019). Ze krijgen invloed als criminele belangen kunnen worden verbonden aan publieke belangen. Deze versmelting van belangen wordt collusie genoemd (Van den Heuvel, 1998). Criminelen investeren bijvoorbeeld in woningbouw, evenementen, bedrijventerreinen, (*high class*) recreatieparken of in de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook gebruiken ze hun *extended social network*. Tot het sociale netwerk van criminelen blijken personen te (kunnen) behoren die werken bij de

gemeente, die politiek actief zijn of die werken bij andere (semi)publieke organisaties, waaronder de politie (vergelijk Van der Torre e.a., 2019).

In de *derde plaats* bedreigt de georganiseerde drugscriminaliteit de integriteit van mainports (Staring e.a., 2019, Van Wijk e.a., 2020). Er zijn grote financiële belangen gemoeid met het transport van drugs (en grondstoffen) naar en vanuit Neder-

land. Dat resulteert in infiltratie op (Nederlandse) mainports. De beveiliging op Nederlandse internationale lucht- en zeehavens werpt drempels op voor drugscriminelen, hetgeen stimuleert tot infiltratie via medewerkers met toegang tot beveiligde gebieden en vrachtstromen. Hoge premies voor het veilig stellen van drugs zijn verleidelijk voor laag betaalde mainport-medewerkers.

¹⁹ <https://www.trimbos.nl/docs/7f5aaage-d79f-4aao-89af-ec71817c3de.pdf>

► 6. Drugscriminaliteit en het financiële systeem

In Nederland verdienen actieve drugscriminelen op verschillende (internationale) drugsmarkten veel geld. Tegen deze achtergrond is drugscriminaliteit veelal sterk met witwassen verbonden. Witwassen is de manier om illegale drugsinkomsten in de legale wereld te investeren. Via de financiële wereld lukt het drugscriminelen om de brug te slaan van de onderwereld naar de bovenwereld en hun positie - via investeringen in onder meer vastgoed en horeca - verder uit te bouwen.

6.1 Kwetsbaarheid financiële systeem

Het dringt alsmaar sterker door dat het financieel systeem in Nederland onvoldoende weerbaar is tegen misbruik voor criminele activiteiten. Er bestaan volop kansen voor versluiering en anonimisering van criminele geldstromen. De legale en de illegale wereld maken gebruik van hetzelfde financiële systeem en de daar geldende methodieken. Dat financiële systeem is in Nederland sterk ontwikkeld; Nederland, met name Amsterdam, is één van de belangrijke financiële markten in Europa en in de wereld. Dit financiële systeem is ook toegankelijk voor de enorme stromen geld die in de criminele drugswereld omgaan. Financiële constructies, zoals trustkantoren en *offshore* activiteiten, die in de legale wereld soms al balanceren op de rand van wat juridisch of ethisch acceptabel is, zijn voor de illegale wereld vaak aantrekkelijk.

Het kenmerkende is niet in de eerste plaats dat de onderwereld zich vermengt met de bovenwereld, maar dat beide werelden kunnen vertrouwen op een financieel systeem dat zich toelegt op de afscherming van geldstromen. Legale en illegale geldstromen komen bij elkaar in dit *Moneyland*, aldus de Engelse journalist Bullough (2019), daarbij handig gebruik makend van de spanning tussen geglobaliseerde financiële stromen en territoriaal georganiseerde rechtssystemen.

Bankiers en in hun spoor juristen, accountants, advocaten en notarissen vormen een hecht en krachtig financieel systeem. Drugscriminelen en hun adviseurs maken er misbruik van. Hun businessmodel is gebaseerd op het rondpompen, internationaal, van grote geldstromen, onder bescherming van de constructies waarvan ook de officiële wereld gebruik maakt. Het blijkt moeilijk voor autoriteiten daar tussen te komen.

Criminelen kunnen (ingewikkelde) constructies van bedrijven gebruiken om natuurlijke personen te verhullen. Zij worden gebruikt om een soort van rookgordijn te creëren voor toezichthouders en opsporingsinstanties, zodat het moeilijker wordt om de criminelen (of hun belangbehartigers) achter de bedrijven in beeld te krijgen. Met name het systeem van *offshore* constructies en trustkantoren lijkt zich hier uitstekend voor te lenen. Het

is bekend dat dit systeem veelvuldig in Nederland wordt gebruikt en daar deels zijn oorsprong heeft (Van Koningsveld, 2015). Aan het verrichten van trustdiensten zijn inherent hoge integriteitsrisico's verbonden, omdat trustkantoren met hun dienstverlening betrokken zijn bij complexe internationale structuren die vatbaar zijn voor misbruik. Er zijn in het verleden voorbeelden geweest, zoals in de Panama Papers, van trustkantoren die faciliteerden bij het opzetten van structuren die waren gericht op witwassen. Ook bij het witwassen van drugsgelden spelen trustkantoren vermoedelijk een grote rol.

Er zijn financiële adviseurs die zich inzetten voor de best denkbare afschermingsconstructies, ongeacht de bron van het financiële vermogen. In veel financiële onderzoeken naar drugstransacties komt zo'n (rechts)persoon boven drijven. Het officiële systeem wist misbruik onvoldoende tegen te gaan. *Wake up call* was de Houston-zaak in 2018, waarbij ING schikte voor het bedrag van 775 miljoen euro. Deze zaak gaf enerzijds een bevestiging van het beeld van de enorme volumes criminele gelden, die betrekkelijk 'ongestoord' hun weg konden vinden binnen het bancaire systeem. Anderzijds maakt het duidelijk dat de focus binnen de financiële sector te weinig op toezicht en naleving van de wet was gericht.

- Het WODC-onderzoek (Unger e.a., 2018) is een recente graadmeter van de aard en omvang van de criminele economie in Nederland. Het onderzoek laat op hoofdlijnen een beeld zien van:
- verdamping van veel crimineel geld rechtstreeks in de reguliere economie, waaronder voor dagelijkse consumptieve bestedingen, bestedingen aan luxe goederen en vrijetijdsbesteding;
- een criminele economie die nog steeds grotendeels een contant-geld economie is. Geld dat wordt verdiend in contanten, wordt in contanten uitgegeven of naar het buitenland gebracht;

- investering van criminele gelden in onder andere vastgoed en horeca als bron van legale inkomsten in binnen- en buitenland;
- het bezit van legale bedrijven - veelal op naam van anderen zonder strafblad - naast de criminele activiteiten, met als doel om crimineel geld te investeren en / of crimineel geld wit te wassen;
- het wegsluizen van criminele gelden naar het buitenland via onder andere internationale netwerken van ondergronds bankieren (Hawala). Het lijkt makkelijk om grote sommen geld naar het buitenland te verplaatsen;
- een groot gat tussen de (vermeende) omvang van de criminele economie in Nederland en de vermogens die in opsporingsonderzoeken daadwerkelijk worden aangetroffen;
- geen gebrek aan financiële experts uit de bovenwereld, die behulpzaam zijn bij het opzetten van witwasconstructies;
- een geschatte omvang van witwassen in Nederland in 2014 van 16 miljard euro, waarvan 6,9 miljard aan binnenlands crimineel verkregen geld dat in Nederland wordt witgewassen en instroom van 9,1 miljard witwasgeld uit andere landen.

Hoe groot het aandeel van de criminele drugs-wereld precies is, is onduidelijk. Het WODC-rapport geeft een taxatie van ongeveer een derde van het binnenlandse criminele geld, maar dit moet - gegeven de methode van het rapport, waarop kritiek mogelijk is (zie CBA Witwassen 2012, p. 85) - als een absoluut minimum worden gezien.

Het WODC-rapport van Unger e.a. (2018) bevat een overzicht van 24 verschillende effecten van witwassen op onze economie. Die worden onderverdeeld in vier categorieën: effecten op de reële economie, effecten op de financiële sector, effecten op de beleidsvoering in de publieke sector en effecten op de samenleving. Op basis van expertmeningen hebben zij voor elk van deze effecten aangegeven of ze voor Nederland als meest relevant (rood), minder relevant (oranje) of minst

relevant (blauw) aanvaard worden. Voor Nederland zijn de reputatie en winst van de financiële sector, de verandering van output en werkgelegenheid, de verandering van buitenlandse investeringen, groei en de verstoring van economische statistieken de belangrijkste effecten. Als belangrijke handelsnatie moet Nederland letten op verstoringen in import en export en de besmetting van bedrijfsleven en beroepsgroepen door witwassers (Unger e.a., 2018, p.110).

Criminele ondernemers hebben de deskundige adviezen en handelingen van (financiële) adviseurs en andere actoren hard nodig. Veelal wordt immers gewerkt met een veelheid van aan elkaar gelieerde bedrijven. Wie bekend is met de netwerktekeningen die Dienst Justis Track van alle in de registers bekende rechtspersonen oplevert, weet dat het al snel gaat om indrukwekkende reeksen en spinnenwebben van aan elkaar verbonden bedrijven in diverse rechtsvormen. Casussen met meer dan 50 rechtspersonen zijn geen uitzondering.

6.2 Een druk bezet speelveld

Op nationaal niveau hebben talrijke instanties een taak en/of rol bij het aanpakken en tegengaan van witwassen en misbruik van het financiële systeem. Het gaat om verschillende onderdelen van de politie, de FIOD, de parketten van het Openbaar Ministerie (het Functioneel Parket voorop), de Belastingdienst, de Douane, gemeenten en provincies. Al deze spelers nemen bovendien, in wisselende samenstellingen, deel aan verschillende samenwerkingsverbanden. Daarbij kan gedacht worden aan het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), het team Follow The Money van het Functioneel Parket, het samenwerkingsverband infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), het Anti Money Laundering Centre (AMLC) dat vanuit de FIOD is opgezet, het (landelijke) combiteam van de FIOD en de NR

van de Nationale Politie, en het samenwerkingsverband City Deal (waar het CBS een belangrijke 'informatiebrenger' is). Het is een hele uitdaging om vanuit dit druk bezette en versnipperde speelveld te komen tot elkaar aanvullende 'teamprestaties'. Zonder te streven naar volledigheid, geven we hieronder een aantal werkwijzen en recente resultaten van deze organisaties weer.

Het Jaarbericht van de FIOD over 2019²⁰ laat zien dat deze opsporingstak van de Belastingdienst in 2019 ruim 800 zaken heeft afgerond, waarvan ruim 300 zaken op verzoek van het buitenland. De FIOD voert onderzoeken uit op het brede spectrum van financiële fraude en belastingfraude, waaronder faillissementsfraude en btw-carroussel-fraude. De FIOD zet hierbij nadrukkelijk in op impactvolle zaken, met bij voorkeur maatschappelijke uitstraling of ontwrichtende effecten op criminele netwerken en werkwijzen. Veel signalen monden niet uit in een onderzoek en worden ook niet verder opgepakt of doorgezet. Hier valt winst te behalen.

Het FEC-informatieplatform komt maandelijks bijeen om (de voortgang van de behandeling van) signalen te bespreken. De FEC-signalen hebben als doel om FEC-partners te verzoeken om bij hen beschikbare informatie over een subject of fenomeen te delen (informatie halen) of om informatie over een subject te verspreiden/over te dragen (informatie brengen). In 2019 zijn op deze wijze 86 nieuwe signalen in behandeling genomen; een groot aantal signalen loopt door in 2020.

Deze signalen hadden betrekking op diverse risico's voor de integriteit van het financiële stelsel. Veelal ging het om illegale financiële activiteiten, fiscale risico's, terrorismefinanciering (waaronder buitenlandse financiering) en oplichting en valsheid in geschrifte. Het aandeel specifiek druggerelateerde signalen lijkt beperkt, ook al omdat de focus daar niet op is gericht.

20 <https://www.fiod.nl/jaarbericht-fiod-2019-financiele-opsporing-een-steeds-belangrijker-middel-bij-de-bestrijding-van-criminaliteit/>

Uit cijfers van de Nationale Politie, de FIOD, de Douane, het Openbaar Ministerie en andere partners blijkt dat in het afgelopen decennium een oplopende trend van het afgepakte criminele geld is te zien. Onduidelijk is wat het aandeel van illegaal drugsgeld daarbinnen is. Afgezet tegen de schattingen van 13 tot 16 miljard euro aan criminele geldstromen, blijven het beperkte bedragen. Voor de komende jaren is een nieuwe strategie ingezet, waarin de nadruk wordt gelegd op wat er aan crimineel vermogen uit de markt is gehaald; door er beslag op te leggen, door drugs uit de markt te halen of door het af te pakken voor slachtoffers of de schatkist. Dan wordt bijvoorbeeld de handelswaarde van onderschepte drugs meegeteld.

In onderstaande figuur zijn enkele 'grote klappers' (ivm fraude van bedrijven) meegenomen.



Figuur 6.1

Uit het jaarverslag van het RIEC-LIEC-bestel over 2018²¹ blijkt dat bij 719 van de in totaal 1.749 integrale casussen, die in 2018 onder het RIEC-convenant zijn behandeld, de aanpak mede op witwassen werd gericht. In 2018 is € 9.342.588,- geïnd en/of verrekend door de Belastingdienst / Directie MKB in het kader van de RIEC-samenwerking op regionaal niveau. In veel RIEC-casussen zien we

weliswaar verwevenheid van drugscriminaliteit en witwassen, maar in veel gevallen wordt het te arbeidsintensief gevonden om beide sporen of het onderlinge verband te onderzoeken.

6.3 Ketenintegriteit financieel systeem

Op grond van de Wet witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) -voorheen Wet MOT - moeten banken en andere financiële instellingen (zoals levensverzekeraars, creditcardmaatschappijen en casino's) ongebruikelijke transacties melden aan de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-NL). De meldingsplicht geldt ook voor handelaren in auto's, schepen, kunst en antiek, goud, zilver en juwelen en dergelijke en voor dienstverleners zoals advocaten, accountants, notarissen, makelaars en belastingadviseurs. Op de meldingsplicht wordt toezicht uitgeoefend. Wanneer een melder zich niet houdt aan de bepalingen van de Wwft, pleegt deze een economisch delict. Meldingsplichtige organisaties dienen te functioneren als poortwachters die de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector beschermen.

Voor de brancheorganisaties van deze poortwachters is een belangrijke rol weggelegd. Bijvoorbeeld de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Orde van Advocaten. Zij dienen een zelfregulerende functie te vervullen, variërend van onafhankelijk tuchtrecht tot aan gedragscodes met een verplichtend karakter. In de Wwft zijn voor de verschillende categorieën instellingen en beroepsbeoefenaars toezicht-houders aangewezen. Dit betreft de AFM, DNB, Bureau Financieel Toezicht (BFT), Bureau toezicht Wwft (BTW), de Kansspelautoriteit (Ksa) en de deken van de Orde van Advocaten. Het is van belang dat deze toezichthouders over voldoende capaciteit en kwaliteit beschikken. In het plan van aanpak witwassen is aangekondigd dat het BFT en de FIU-Nederland aanvullende middelen krijgen voor hun taken.

De Nederlandsche Bank is belast met toezicht op allerlei financiële instellingen, waaronder banken, pensioenfondsen en verzekeraars. In een openbaar register staan alle financiële instellingen die onder toezicht van DNB staan. Het traject waarin uiteindelijk aan de ING-bank een boete en een ontneming met een gezamenlijke waarde van € 775 miljoen werd opgelegd vanwege onvoldoende inspanningen in het kader van de Wwft, heeft zowel bij DNB als bij de banken zelf tot acties geleid. De DNB heeft de banken onder verscherpt toezicht gesteld. De (groot)banken (ING, ABN-AMRO, Rabobank, Volksbank en Triodos) hebben hun compliance-afdelingen uitgebreid. Daar werken inmiddels meer dan 6.000 mensen. Ook zijn zij sterker gaan samenwerken, daarbij ondersteund door de Nederlandse Vereniging van Banken. Zij hopen in de loop van 2020 gezamenlijk een 'war room' te hebben ingericht, de Transactie Monitoring Nederland. Daarvoor moet eerst wettelijk geregeld worden dat banken klantgegevens met elkaar mogen delen. Daaraan wordt momenteel gewerkt (zie Plan van Aanpak Witwassen, Kamerstuk 31477, 2019). Bovendien vragen banken om meer inzicht in wat met hun activiteiten gebeurt. Hoeveel daarvan wordt gebruikt om daadwerkelijk opsporingsacties in gang te zetten? In 2018 ontving de FIU-Nederland ruim 750.000 meldingen van ongebruikelijke transacties. Er zijn in 2018 in totaal 8514 dossiers met verdachte transacties overgedragen aan de opsporings-, inlichtingen-, en veiligheidsdiensten. Deze dossiers werden verdacht verklaard op vermoedens van witwassen, terrorismefinanciering of ernstige vormen van criminaliteit²².

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT), dat toezicht houdt op maar liefst 50.000 instellingen (zoals assurantiekantoren, notarissen, accountants en gerechtsdeurwaarders), heeft een breed takenpakket. Het BFT doet dit - uitgaande van het Jaaroverzicht 2019 dat is gepubliceerd op 13 maart

2020²³ - met 49 fte en een budget van ongeveer zeven miljoen euro.

Het Bureau toezicht Wwft van de Belastingdienst heeft op haar beurt een toezichtfunctie ten aanzien van een gevarieerde (rest)groep van ondernemers die niet specifiek in de Wwft genoemd zijn: verkopers van goederen, bemiddelaars bij aan- en verkoop van goederen, makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, taxateurs van onroerende zaken en exploitanten van pandhuizen en domicilieverleners.

De FIU-Nederland ontving - zoals hierboven reeds kort benoemd - mede in vervolg op de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in 2018, maar liefst 753.352 ongebruikelijke transacties afkomstig van alle meldplichtige instellingen. In 2018 leverde de FIU-Nederland 8.514 dossiers af, met daarin in totaal 57.950 verdacht verklaarde transacties. De totale waarde van die verdachte transacties vertegenwoordigt een bedrag van ruim 9,5 miljard euro. Deze verdacht verklaarde transacties zijn ter beschikking gesteld aan de opsporings-, inlichtingen-, en veiligheidsdiensten voor verder onderzoek en eventuele vervolging. De aantallen en waarde van de verdachte transacties nemen jaarlijks toe. Tegelijkertijd weten we dat slechts een fractie van deze meldingen leidt tot nader onderzoek, laat staan tot interventies. Opsporingsinstanties kunnen een zeer beperkt deel in onderzoek nemen en jaarlijks monden slechts enkele tientallen gevallen uit in een zitting of schikking.

Bij trustkantoren zijn in de afgelopen jaren gebreken in de naleving van regelgeving geconstateerd (Plan van Aanpak Witwassen, 2019). De wetgeving en het toezicht op de trustsector zijn sinds 1 januari 2019 aangescherpt. DNB heeft sindsdien meer bevoegdheden bij het aanpakken van misstanden in deze sector. Daarbij geeft DNB aan dat vooruitgang wordt geboekt in de sector, maar dat er nog steeds zorgen zijn. Ook moet aandacht worden

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/18/tk-bijlage-jaarverslag-riec-liec-2018>

²² <https://www.fiu-nederland.nl/nl/jaaroverzicht-2018-gepubliceerd>

²³ <https://www.bureaufi.nl/wp-content/uploads/2020/03/Jaarverslag-BFT-2019-1.pdf>

besteed aan het tegengaan van illegale trust-dienstverlening.

Resumerend, zoals in 1997 al in de 'Nota Integriteit financiële sector'²⁴ treffend werd benadrukt, is 'handhaving van integriteit (van de financiële sector) niet alleen in ieders belang, maar ook ieders zaak. De eerste verantwoordelijkheid ligt bij de financiële instellingen en de mensen die er werkzaam zijn. Daar ligt primair de kennis en de mogelijkheden om het reilen en zeilen zodanig in te richten dat integriteit de regel is'. De benoeming van poortwachtersfuncties en het organiseren van toezicht daarop, komt daaruit voort. Duidelijk is dat dit systeem niet 'als vanzelf' functioneert. De drieslag poortwachters-brancheorganisaties-toezichthouders dient te worden versterkt.

6.4 Aanpak witwassen: complexiteit overheerst

In 2019 is een Plan van aanpak Witwassen verschenen, dat een groot aantal maatregelen in het vooruitzicht stelt (Kamerstuk 31477, 30-06-2019):

1. *Barrières verhogen* (UBO-registers vanaf 2020, verbod op contant geld vanaf € 3000,-, regulering crypto-aanbieders vanaf 2020);
2. *De effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht verhogen* (verdere investeringen in de poortwachtersfunctie door Wwft-instellingen, ontwikkeling van interbancaire gegevensdeling, optimaliseren van de samenwerking tussen publieke en private partners, risico's in trust-sector mitigeren, betere signalering witwas-risico's door accountants, witwastoezicht voor financiële instellingen op Europees niveau);
3. *Opsporing en vervolging versterken* (betere informatiepositie voor opsporingsdiensten vanaf 2020 door middel van gegevensdeling met toezicht-houders en het verwijzingsportaal bankgegevens, extra capaciteit voor witwasonderzoek en aanpak onderliggende criminaliteit vanaf 2020, versterken afpakken crimineel verkregen vermogen).

Het zijn prima ambities, maar veel moet nog waargemaakt worden en veel extra geld is niet beschikbaar gekomen.

Het aanpakken van druggerelateerd witwassen en financiële fraude is mede vanwege de brede scope, het grote aantal partijen en de complexiteit van de problematiek momenteel nog altijd:

- te versnipperd en verkokerd;
- te casuïstisch en te weinig opgebouwd vanuit brede kennismobilisatie en verdieping op het criminele verdienmodel en de criminele geldstromen;
- te reactief en te weinig gefocust (bijvoorbeeld op de criminele geldstromen, de cruciale schakels en de criminele doorgroeiërs);
- te veel een druppel op een gloeiende plaat.

Als we naar de keten in het kader van het bewaken van de integriteit van het financiële stelsel over de volle breedte kijken, zien we op meerdere fronten een onbalans die naar verwachting nijpend zal worden. Zo is de verhouding zoek tussen het aantal signalen dat door de grootbanken wordt ingebracht en wat uiteindelijk tot opsporing en vervolging leidt. Ook de capaciteit die beschikbaar is voor toezicht ten opzichte van de omvang van de markt en de complexiteit, is mager. Verder zien we dat de ingebrachte signalen maar beperkt door de keten doorstroomt. Door dit alles wordt slechts een fractie van de signalen van (druggerelateerd) witwassen daadwerkelijk opgepakt in opsporing- en vervolgingstrajecten of anderszins (bijvoorbeeld in samenwerkingstrajecten).

6.5 Gewenste versterking

Versterking van het systeem is wenselijk op ten minste de volgende manieren, als intensivering bovenop aangekondigde maatregelen in het Plan van Aanpak Witwassen 2019:

1. *Versterking van de drieslag poortwachters-brancheorganisaties-toezichthouders.*
In de eerste plaats dient in sommige sectoren de poortwachtersfunctie te worden versterkt (met name rond het vastgoed, via notarissen en/of makelaars, en bij de Kamers van Koophandel, waar het in- en uitschrijven van rechtspersonen nu wel erg eenvoudig en ongecontroleerd verloopt).
In de tweede plaats via de brancheorganisaties die aangesproken moeten worden op realisering van onafhankelijk tuchtrecht en op het maken van gedragscodes en handhaving daarvan.
In de derde plaats via versterking van de officiële toezichtfuncties die nu qua capaciteit soms karig bedeed zijn, afgezet tegen hun omvangrijke taakstelling.
2. *Versterking van de opsporingscapaciteit en kwaliteit, via FIOD, politie en andere organisaties.*
Effect daarvan zal onder meer moeten zijn om veel meer door de FIU aangemelde verdacht transacties in onderzoek te kunnen nemen. Het gaat echter niet alleen om opsporing van witwasactiviteiten, maar ook om preventie van witwassen en om vermindering van de aantrekkelijkheid van Nederland als land voor constructies met financiële afscherming. Daartoe werken publieke en private samenwerkingsverbanden (PPS) nauw samen ten behoeve van een *all inclusive* aanpak; van preventie tot opsporing. Die samenwerking dient niet alleen op nationaal niveau, maar ook op lokaal/regionaal niveau gestalte krijgen. Er is regionaal behoefte aan meer uitvoeringskracht, bijvoorbeeld door 'combinatie-teams' van RIEC-partners. Dit zijn

integrale uitvoeringsteams waarin professionals van partners participeren. Een interessante opstap daar naartoe zijn de gecombineerde teams van politie en FIOD die nu in enkele regio's worden opgezet. De al bestaande teams voor Externe Overheidssamenwerking (EOS-teams) van de Belastingdienst kunnen daaraan gekoppeld worden.

3. *Kennis maken: organiseren van één gezamenlijke kennisfunctie.* In het verlengde van het bovenstaande moet de gezamenlijke kennis rondom witwassen en drugs versterkt worden. In die context is de wijze waarop het Anti-Money Laundering Centre (AMLC) zich vanuit de FIOD ontwikkelt erg interessant. Het AMLC zet in op het formuleren van nieuwe witwastypologieën en fenomeenbeschrijvingen. Ook wordt een unieke datapositie opgebouwd en beheerd, in verbinding met partners.
4. *Mogelijkheid tot confisceren anonieme gelden.* Voordeel van het kunnen confisceren van niet tot de persoon herleidbare gelden is dat niet langer in complex en langdurig onderzoek hoeft te worden aangetoond dat het geld gerelateerd kan worden aan bepaalde subjecten. Zoals blijkt uit rechtsvergelijkend onderzoek door het WODC in 2017 liggen hier tal van kansen²⁵. Momenteel zou een ambtelijke werkgroep van Justitie en Veiligheid, politie, FIOD en OM dit aan het uitwerken zijn, zoals gemeld in een brief aan de Tweede Kamer van 13 maart 2019. Hier moet veel meer vaart in komen, zoals recentelijk ook door het Openbaar Ministerie is bepleit.

²⁴ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmjreyo/vizagvm5cozw>

²⁵ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2596-mogelijkheden-in-andere-europese-landen-tot-inbeslagname-en-confiscatie-van-crimineel-vermogen.aspx>

► 7. In de actiestand: de drugscriminaliteit sterk terugdringen

Hoe kan de criminele kansenstructuur voor drugs-criminelen sterk worden gereduceerd in tien jaar tijd? Dit vergt stevige inspanningen, waarbij wordt voortgebouwd op bestaande praktijken. Doorbraken zijn nodig, waarmee recht wordt gedaan aan ongemakkelijke inzichten in de aard, omvang en impact van de Nederlandse georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat om meervoudige actie en innovatie, op zes samenhangende dimensies, namelijk:

1. Een versterkte strafrechtketen: naar ingebed strafrecht.
2. Versterking integrale aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau.

De volgende vier dimensies zijn daar een onderdeel van:

3. Vergroting weerbaarheid economische infrastructuur: focus op mainports en havens.
4. Vergroting weerbaarheid financiële infrastructuur: publiek-privaat aanpakken en afpakken.
5. Versterking justitiële functie in een langdurige wijkenaanpak.
6. Matiging van drugsgebruik (vraagreductie). Voor elke dimensie wordt eerst aangegeven welke concrete mogelijkheden er zijn voor doorontwikkeling: *versterkt doorgaan* op de ingezette weg, is daarbij het motto. Daarnaast wordt een breder perspectief geschetst: waar willen we over tien jaar staan? Daarin wordt de context beschreven

waarin concrete maatregelen samenhang en betekenis krijgen. Brede en effectieve samenwerking – *intensiveren van duurzame coalities* – is hier het motto. Beide lijnen dienen nu in gang gezet te worden.

De activiteiten hangen sterk met elkaar samen. Landelijke, (inter)nationale en regionale versterking van de strafrechtelijke aanpak moet hand in hand gaan met versterking van de bestuurlijke en fiscale aanpak en met versterking van het sociale domein: een maatschappelijk offensief in de meest kwetsbare buurten. Versterking in alleen de strafrechtketen is minder effectief als niet tegelijkertijd in sociaal beleid geïnvesteerd wordt en in vermindering van de kwetsbaarheid van de economische en financiële sectoren. Een duurzame wijkaanpak heeft minder zin als niet tevens wordt geïnvesteerd in wezenlijke terugdringing van de drugscriminaliteit. Ook versterking van internationale samenwerking is van groot belang.

Om coördinatie en samenhang te versterken, is het nodig dat op nationaal niveau een kabinetsbrede verantwoordelijkheid voor het ondermijningsbeleid ontstaat.

In de uitwerking van de zes dimensies is, waar mogelijk, aangesloten bij plannen en ideeën van partijen die zijn aangesloten bij het SBO (zie bijlage 1).

Aangegeven wordt waar extra inspanningen of voorstellen nodig zijn.

7.1 Een versterkte strafrechtketen: naar ingebed strafrecht

Een Pact voor de Rechtsstaat is nodig om het vertrouwen te versterken in de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zowel in de samenleving als onder professionals (politieagenten, officieren van justitie en rechters). Het gaat om Nederlands grootste criminaliteitsvraagstuk: de drugscriminaliteit en een groot aantal andere - daarmee verbonden - strafbare feiten, van moord, wapenhandel tot aan witwassen. Dit herstel van vertrouwen vraagt om stevige inspanningen langs de volgende lijnen.

- In de *eerste plaats* dient de effectiviteit van de opsporing en strafrechtketen te worden verbeterd. Het gaat daarbij in operationele zin om versnelling van de strafvordering, onder andere door de administratieve lastendruk bij de politie te verminderen (bijvoorbeeld door toelaten van beeldmateriaal als bewijs en het toestaan van telefoon tappen op persoon). Voor effectieve vervolging worden ondermijningskamers ingericht bij de rechtbanken.
- In de *tweede plaats* dient de strafmaat aanzienlijk te worden opgehoogd om invloed uit te oefenen op de criminele drugs wereld. Het gaat bij het versterken van de rechtsstaat uiteraard niet alleen om strengere straffen, al is het besef nodig dat ook dit noodzakelijk is. De huidige straffen worden door criminelen letterlijk op de koop toegevoerd. Ze liggen internationaal gezien op zo'n laag niveau dat het mede verklaart waarom de drugsproductie in Nederland wordt geconcentreerd.
- In de *derde plaats* dient het gemakkelijker te worden om in het strafproces concrete informatie van verdachten te verkrijgen. Op dit moment geldt (mede vanwege de lage straffen) vaak: zwijgen loont. Concrete informatie van criminele *insiders* is belangrijk om criminelen in het midden- of topkader en prominente

facilitators te kunnen vervolgen. Gebruik van (kroon-)getuigen is van wezenlijk belang om informatie te krijgen over gesloten en gewelddadige criminele samenwerkingsverbanden. Het is een onmisbaar middel om gesloten criminele (drugs)organisaties op te kunnen sporen en hard te raken. Het is daarom van belang dat de kroongetuigen-regeling wordt verruimd. Het OM moet potentiële kroongetuigen meer kunnen bieden dan nu wettelijk is toegestaan, zodat meer getuigen uiteindelijk de stap zetten om het criminele milieu te verlaten en kroongetuige worden. Het gaat om een hogere straffkorting dan thans is toegestaan, ruimere toezeggingen met betrekking tot de strafmodaliteit, financiële compensatie en maatregelen ter verbetering van getuigenbescherming. Door deze wijzigingen kan meer maatwerk worden toegepast. Uiteraard zijn zorgvuldige procedures nodig.

- In de *vierde plaats* heeft een versterkte strafrechtelijke aanpak grote gevolgen in de strafrechtketen. Voor penitentiaire instellingen geldt dat verdachten en/of veroordeelden veelal niet bij elkaar op een afdeling te plaatsen zijn, waardoor er netto meer plek nodig is. Daarnaast is behoefte aan een speciale detentiefaciliteit voor (potentiële) bijzondere getuigen, zoals kroongetuigen. Ook de beschikbare capaciteit voor forensisch en digitaal onderzoek dient versterkt te worden.
- In de *vijfde plaats* is internationale samenwerking essentieel. Er dienen meer internationale opsporingsonderzoeken te worden verricht. Het gaat daarbij om capaciteit voor samenwerking met opsporingsinstanties in andere landen (met name het Caribisch gebied). Het gaat ook om capaciteit voor de Internationale Rechtshulp Centra (IRC's), samenwerking met Eurojust, Europol en het Europees Justitieel Netwerk. In landen waar geld, vermogen en/of verdachten zich schuilhouden, moet geïnvesteerd worden in internationale verdragen en andere samenwerkingsrelaties. Het stimuleren van bestuurlijke internationale samenwerking

door grensoverschrijdende RIEC/LIEC's is gewenst, vooral ter versterking van de informatiepositie.

- In de *zesde plaats* is, mede vanwege de beweeglijkheid en lokale inbedding van drugscriminelen, de opsporing van drugscriminaliteit niet alleen of vooral een zaak voor de landelijke en regionale recherche. Het is ook een taak voor rechercheurs binnen districten en basisteams. Lokale recherche en opsporingsinformatie versterken de regionale en nationale opsporing. Lokale recherche is nodig om het strafrecht in te bedden in de integrale aanpak op het niveau van districten, basisteams en gemeenten. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor een sociaal-maatschappelijk offensief in de meest kwetsbare wijken. Zie paragraaf 7.5.

Door dit alles is uitbreiding nodig van de beschikbare capaciteit in de strafrechtketen voor de bestrijding van drugscriminaliteit. Het gaat om zittingscapaciteit van rechtbanken, om voor drugscriminaliteit beschikbare capaciteit van het OM en om de recherchecapaciteit bij de politie. Het gaat ook om gevangenis capaciteit en om beschikbare inzet van de reclassering. Op deze functies is de afgelopen jaren bezuinigd, ook al omdat de geregistreerde criminaliteit over een lange periode is afgenomen. In zekere zin gaat het om het weer op peil brengen van wat de afgelopen periode is afgebouwd of veronachtzaamd.

In deze context is ook een wijziging van het bekostigingsstelsel van de rechtspraak noodzakelijk. Dat per zaak een vast bedrag in rekening kan worden gebracht, ongeacht de omvang van de zaak, maakt de rechtspraak kwetsbaar, zeker bij complexe zaken.

Grondgedachte is dat het strafrecht krachtig wordt ingebed in de integrale bestrijding van drugscriminaliteit via het bestuursrecht, het civielrecht, het belastingrecht en in samenwerking met de sociale en de private sector. Het strafrecht mag als ultimatum remedium worden beschouwd, maar

we moeten ons er terdege bewust van zijn dat het een gunstige maatschappelijke invloed heeft in combinatie met het werk van de lokale politie, bestuursrecht en preventieve werkzaamheden. Uiteindelijk beïnvloedt het de wijze waarop burgers zich tot elkaar verhouden (Peeters en Boutellier, 2020). Het gaat om de strategische inzet van strafrecht, gericht op het maatschappelijk doel, naast de eigenstandige functie van strafrecht. Dan wordt ook wel gesproken over maatschappelijk effectieve rechtspraak, over responsief recht of over ingebed strafrecht. Dat is een continuproces - bijvoorbeeld gericht op een locatie, branche of fenomeen - en geen optelsom van afzonderlijke casus. Zo'n *ingebeld strafrecht* is de accelerator van gewenste veranderingen, niet omdat het voortdurend wordt ingezet, maar omdat er een sterke preventieve werking van uitgaat en unieke mogelijkheden biedt tot het verzamelen van criminele informatie.

Ingebeld strafrecht resulteert in strategische neveneffecten. Als een money transferorganisatie (MTO) op een criminele hotspot wordt veroordeeld, helpt dat bijvoorbeeld - zo leert de praktijk - om andere MTO's op die locatie langs bestuurlijke en private lijnen aan te spreken, waarna een categorie de bedrijfsvoering staakt. De veroordeling van een vastgoedeigenaar die drugsgeld investeert en witwast, zorgt dat zijn vastgoedbedrijf in de problemen komt bij vergunningverlening en bij financiële transacties, omdat de criminele identiteit zichtbaar wordt. De veroordeling van enkele criminelen die in het centrum van een middelgrote gemeente de straathandel domineren en hennepkwekerijen exploiteren, lijkt een kleine zaak. Het is echter een steun in de rug voor professionals die op dezelfde locatie preventieve projecten opzetten, omdat criminelen die zich onaantastbaar wanen dat toch niet blijken te zijn.

7.2 Versterking integrale aanpak op lokaal, regionaal én nationaal niveau

Georganiseerde drugscriminaliteit is een internationaal verschijnsel dat zich nationaal en lokaal manifesteert. In het voorafgaande hebben we aangegeven dat Nederland in die mondiale wereld een bijzondere positie inneemt als draaischijf voor de internationale drugsproductie en drugshandel. Aanpak en terugdringing daarvan vereist gecoördineerd en afgestemd overheidsoptreden, op alle niveaus in Nederland, en waar mogelijk Europees en daarbuiten.

Het Multidisciplinair Interventie Team in oprichting beoogt versterking van de nationale en internationale dimensies in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. De oprichting kan op nationaal niveau die aanpak naar een hoger niveau tillen en op internationaal niveau de positie van Nederland versterken. De invalshoek van samenwerking tussen politie, OM, FIOD en KMar als kernpartners is verstandig, zeker als daarbij samenwerking met andere partijen (publiek, privaat, publiek-privaat) wordt gezocht. De nadruk op de financiële kant van de zaak en op versterking van de (integrale en dynamische) informatiepositie is van groot belang. Afstemming en samenwerking met de lokale en regionale aanpak is een voorwaarde voor een succesvol MIT.

Verdere versterking van het juridische instrumentarium is gewenst, ook in bestuursrechtelijk zin. Er loopt een aantal trajecten op dit moment. Zo wordt momenteel een initiatief wetsvoorstel 'bestuurlijk verbod rechtspersonen' behandeld in de Tweede Kamer, dat ziet op een verbod van rechtspersonen waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. De noodzaak voor dit wetsvoorstel komt met name naar voren ten aanzien van de zogenoemde Outlaw Motorcycle Gangs (OMG's).

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat inzicht in de dynamiek van de criminele wereld versterkt dient te worden. Een dynamische in-

telligence-positie is een voorwaarde voor een effectieve aanpak. Daarvoor dienen niet alleen dynamische modellen ontwikkeld te worden (met behulp van onder andere *data science* en *artificial intelligence*), maar dient ook de verbinding tussen intelligence en operationeel handelen versterkt te worden.

De drugscriminaliteit is lokaal en regionaal geworteld. In de afgelopen tien jaren is de regionale en lokale bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit naar een hoger niveau getild. Het is van groot belang in gang gezette ontwikkelingen vast te houden en te versterken. Aanpak van ondermijning dient op lokaal en regionaal niveau zijn wortels te hebben. Tegelijkertijd komen de grenzen op lokaal en regionaal niveau in zicht, zonder extra inspanningen op nationaal en internationaal niveau. Goede samenwerking en afstemming tussen de verschillende niveaus is cruciaal.

De volgende extra investeringen zijn in ieder geval nodig om de bestuurlijke weerbaarheid op lokaal en regionaal niveau te versterken:

- Op lokaal en regionaal niveau moet een vervolg komen op de ondermijningsgelden en de versterkingsplannen van de RIEC's, in de vorm van een structureel ondermijningsfonds. De uitvoeringskracht wordt versterkt. Zich doorontwikkende RIEC's spelen daarbij een cruciale rol in; meer dan nu worden zij een platform voor rechtmatig en veilig delen van informatie en voor probleemgerichte uitvoering.
- Vorming van regionale ondermijningsbrigades bij lichtere verschijningsvormen van de drugseconomie. Zo'n samenwerking – in RIECverband – van politie, het OM, de EOS-teams van de Belastingdienst, de Inspectie SZW, de NVWA en gemeenten heeft veel potentie
- Kanteling in de maatschappelijke normbeleving versterken is bij uitstek een taak van de lokale en regionale overheid, met ondersteuning door de regering. De behoefte is groot: nooit eerder was het aantal anonieme tips over

financieel-economische delicten en harddrugs zo hoog als in 2019, zo bleek uit de recente jaarcijfers van Meld Misdaad Anoniem (2020). De cijfers laten zien dat burgers zich aan criminele praktijken storen en bereid zijn hun steentje bij te dragen.

- De inrichting van een *strategische kennisunit* dient snel te worden gerealiseerd. Dan kunnen op strategisch niveau analyses op basis van intelligence en informatie worden uitgewisseld tussen verschillende overheidsdiensten. Zo kan relevante informatie (uit opsporingsonderzoeken en wetenschappelijke kennis) bij elkaar worden gebracht.

Voor de komende tijd is de ontwikkeling van een integrale bestuurlijke aanpak op nationaal niveau belangrijk. Om effectief te kunnen zijn, zal de bestrijding van ondermijning in de komende jaren moeten worden omgevormd tot een samenhangende strategie. Bestuurlijke weerbaarheid dient op alle niveaus versterkt te worden. Nationaal en lokaal beleid zal daarbij nadrukkelijk op elkaar moeten zijn afgestemd. Daartoe zijn sterke nationale programma's nodig die – op basis van een doordachte strategie en heldere doelstellingen – ondermijnende criminaliteit op strategisch niveau bestrijden en daarmee de aanpak lokaal, nationaal en internationaal verbinden en ondersteunen. Het verbindt wijk, web en wereld en vergt nieuwe veiligheidscoalities. Technologische en intelligence ontwikkeling is een voorwaarde om lokaal, landelijk én internationaal mee te kunnen blijven spelen in het complexe speelveld van de bestrijding van ondermijning.

Essentieel is dat binnen de ondermijningsaanpak kennis wordt ontwikkeld die real-time, strategisch en toekomstgericht inzicht geeft in georganiseerde (drugs)criminaliteit; van internationaal tot lokaal niveau. De inrichting van een *strategische kennisunit* dient snel te worden gerealiseerd. Vernieuwende manieren van werken zijn daarbij cruciaal. Denk bijvoorbeeld aan big data-analyse en *artificial intelligence*, real-time inzicht, ontwikkeling

van strategisch scenario denken, visualisatie van dreigingen, strategische publiek-private samenwerking en permanente verbinding met internationaal en wetenschappelijk onderzoek. Primair zal kennis en inzicht gericht zijn op het onderkennen en voorspellen van strategische dreigingen vanwege georganiseerde criminaliteit. Zij zullen snel beschikbaar en bereikbaar moeten zijn voor lokaal bestuur en andere partners en stakeholders. In de City-deal Ondermijning zijn interessante aanzetten ontwikkeld.

7.3 Vergroting weerbaarheid economische infrastructuur

Mede dankzij de gunstige ligging, als *Gateway to Europe*, is in Nederland een fysieke infrastructuur tot stand gekomen die behoort tot de absolute top in de wereld. Het digitale netwerk in Nederland is betrouwbaar en modern. De financiële dienstverlening ligt op een hoog niveau. Hier komt een sterke handelsgeest bij. Al deze factoren maken Nederland tot een welvarend land dat verpresteert boven wat op grond van zijn oppervlakte of bevolkingsomvang verwacht mag worden. Maar de factoren die Nederland aantrekkelijk en competitief maken in de legale economie, zijn ook gunstig voor de criminele drugsindustrie. De bescherming tegen die kwetsbaarheid dient versterkt te worden door vergroting van de weerbaarheid.

Economische weerbaarheid gaat over de integriteit van onze economie. Georganiseerde misdaad lift mee op legale stromen van goederen, mensen, financiën en informatie. Nederland is een belangrijke hub op al deze domeinen. Onze havens, luchthavens, enorme serverparken en alle kleine en grote bedrijven die hier een rol in spelen, zijn kwetsbaar om bewust of onbewust gebruikt te worden door de georganiseerde misdaad. Lokaal, nationaal en internationaal vraagt dit om een gerichte aanpak en strategie. Hoe voorkomen we dat medewerkers in onze havens gemakkelijk en bijna structureel benaderd worden door criminelen? Hoe maken we onze mainports en trans-

portsector meer weerbaar tegen invloeden van de georganiseerde misdaad? Hoe zorgen we dat de financiële sector weerbaarder wordt tegen misbruik en het witwassen van crimineel vermogen? Het zijn vragen waar bestuur, justitie en politie, met publiek- private partners, een antwoord op moeten vinden.

Er bestaan inmiddels verschillende projecten voor publiek-private samenwerking bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit, met oog voor bewuste of onbewuste facilitering door het bedrijfsleven. De variëteit van de inspanningen is groot en wordt onder meer gericht op bedrijventerreinen, agrarische bedrijven, de mobiliteitssector, de postpakkettenstroom en de logistieke keten. Het *Actieprogramma Veilig Ondernemen 2019-2022*²⁶ geeft een overzicht en impuls. Om de drugseconomie sterk te reduceren is focus nodig bij publiek-private samenwerking. Dit vergt prioriteit voor de Nederlandse mainports (de Rotterdamse zeehaven en luchthaven Schiphol), aangevuld met de 'greenport' (bloemenveilingen), de havengebieden van Amsterdam, Zeeland en Groningen, en de luchthavens in Rotterdam/Den Haag en Eindhoven.

Er is op dit punt al het nodige in gang gezet de afgelopen jaren. Denk bijvoorbeeld aan het project 'Integere haven' in de regio Rotterdam-Rijnmond of aan maatregelen die vermeld staan in het onderzoek naar ondermijning op Schiphol. Bovenop die maatregelen dient het volgende in gang te worden gezet:

- Met bedrijven moeten (bindende) afspraken gemaakt kunnen worden omtrent het vermindern van drugscriminaliteit (of algemener bevordering van de integriteit). Vooralsnog bestaat de medewerking van bedrijven rondom dit thema uit vrijwilligheid en uit bevordering van de eigen verantwoordelijkheid. Er is behoefte aan een instrument om deze inzet een formele status te geven, waardoor consequenties ver-

bonden kunnen worden aan non-compliance. Dit moedigt bedrijven aan om mee te werken en het resulteert in een niet-vrijblijvende aanpak. Er zijn verschillende manieren om deze doelstelling te bereiken, bijvoorbeeld via een vergunningstelsel (alleen als je aan een x-aantal voorwaarden voldoet, mag je deel uitmaken van een logistieke keten rond een mainport), via een keurmerk of certificaat (met verschillende niveaus van compliance) en via invoering van een systeem van ketenaansprakelijkheid.

- Er komt een technologisch-gedreven ontwikkelingsprogramma, waarin – bovenop bestaande initiatieven – invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden die *data-science* en *artificial intelligence* op dit terrein bieden om de kwetsbaarheid van mainports voor drugscriminaliteit terug te dringen. Dit is een tienjaren programma.
- De private sector is voor de overheid een waardevolle en noodzakelijke partner bij de integrale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Overheidsorganisaties hebben de private sector nodig voor informatie over criminele activiteiten. Bovendien kan door samenwerking met private partijen op een andere manier dan via handhaving in de aanpak vooruitgang worden geboekt. Van belang is om in samenwerking bij te dragen aan schone branches, als gezamenlijk belang. Private bedrijven en branches hebben baat bij informatie en voorlichting (onder andere over fenomenen) om hun rol te kunnen ontwikkelen in het voorkomen of bestrijden van criminaliteit. Bijvoorbeeld door instructies te kunnen geven, normen aan te passen en toezicht te organiseren. De komende jaren zoekt de overheid nadrukkelijker deze publiek-private samenwerking op, onder andere via de landelijke PPS-werkgroep. De vrijwillige samenwerking wordt doorontwikkeld naar een fase waarin partijen samen verplichtingen aangaan, die worden vastgelegd in convenanten en, zo nodig, in wetten.

7.4 Vergroting weerbaarheid financiële infrastructuur: publiek-privaat aanpakken en afpakken

Nederland heeft internationaal naam gemaakt als land met een sterke financiële sector. Dat heeft allerlei voordelen, maar brengt ook nadelen met zich mee. Veel buitenlands geld wordt via Nederlandse instellingen beheerd. Dat geld is lang niet allemaal illegaal, maar er zijn afschermingsconstructies ontstaan – bijvoorbeeld trustkantoren – die voor criminele geldstromen interessant kunnen zijn. Omdat er veel drugsgeld is, wordt in Nederland veel witgewassen via trustkantoren, cryptocurrency, *trade-based money laundering* en Hawallah-bankieren. Het vindt veelvuldig plaats in of vanuit Nederland en er valt niet gemakkelijk tegen op te treden. Dat vereist in ieder geval publiek-publieke samenwerking (tussen FIOD, belastingdienst, politie, OM, KMAR en douane en banken en brancheorganisaties), zowel in Nederland als internationaal.

Voor de korte termijn is invulling en uitwerking gewenst van de maatregelen die zijn voorgesteld in het nationale plan van aanpak witwasbestrijding. Zoals invoering van een UBO-register, een verbod op contant geld vanaf € 3000,-, regulering van crypto-aanbieders, mogelijkheden tot interbancaire gegevensdeling en extra capaciteit voor witwasonderzoek.

De volgende maatregelen zijn ook nodig:

- De integriteit van het financiële systeem vereist een actieve en geïnformeerde rol van poortwachters, brancheorganisaties en toezichhouders. Met in het verlengde daarvan, zo nodig, inzet vanuit het strafrechtelijke systeem. In sommige sectoren verdient de poortwachtersfunctie versterking, met name in de vastgoedsector en bij de Kamers van Koophandel. Brancheorganisaties dienen actief mee te doen via tuchtrecht, gedragscodes en ketenaansprakelijkheid. Ook is versterking nodig van de kwantitatieve en kwalitatieve positie van toezichhouders en van strafrechtelijk onderzoek.

- Invoering van de mogelijkheid om anonieme (niet naar personen herleidbare) gelden te confisceren, de zogeheten *non-conviction based confiscation* (NCBC). Op dit moment worden door het departement, in overleg met betrokken partijen, voorstellen uitgewerkt. Het is zaak tot snelle invoering over te gaan.
- Een aanzienlijke intensivering van het proces rond signalen van FIU-Nederland is van eminent belang. Slechts een fractie van de meldingen leidt tot nader onderzoek (naar verluidt rond de vijftien procent) en nog minder resulteert in interventies. Mede door de huidige verwerkingscapaciteit en de wijze van doorzetten van meldingen en dossiers door FIU-Nederland wordt een zeer beperkt deel in onderzoek genomen. Daarnaast moet de Nederlandse FIU de bevoegdheid krijgen om verdachte geldstromen te bevriezen. Veel buitenlandse equivalenten van de FIU hebben deze bevoegdheid al.
- Afpakken is een effectief middel aangezien het ingrijpt in het criminele verdienmodel. Zichtbaar afpakken van crimineel geld draagt bovendien bij aan het vertrouwen in de rechtsstaat. Het maakt duidelijk dat misdaad niet loont. Het is daarom zaak om op dit punt, over de volle breedte, veel meer inspanningen te leveren. Dit kan zowel op strafrechtelijke, bestuurlijke, fiscale, tuchtrechtelijke als civiele wijze. Combinaties zijn mogelijk. Deze brede aanpak dient geïntensiveerd te worden. Het resultaat van afpakken dient inzichtelijker te worden gemaakt ten behoeve van sturing en om het daadwerkelijk effect te kunnen presenteren.

Internationaal bestaat een groot potentieel aan mogelijkheden. Bijvoorbeeld een Europees Anti Money Laundering Center (EU AMLC) of een Europees publiek-privaat huis van samenwerking op het terrein van witwassen, corruptie en de aanpak van digitaal gefaciliteerde financieel-economische en fiscale fraude. Het uiteindelijke doel is daarbij om te komen tot een sterke bescherming van de financiële veiligheid. Daartoe is intensieve samen-

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/07/23/tk-bijlage-actieprogramma-veilig-ondernemen>

werking nodig, publiek en privaat, nationaal en internationaal.

Publiek-private samenwerkingsverbanden (PPS) werken dan nauw samen ten behoeve van een *all inclusive aanpak*. Het gaat niet alleen om opsporing van witwasactiviteiten, maar ook om preventie en om vermindering van de aantrekkelijkheid van Nederland als land voor constructies om crimineel geld af te schermen. Aanpakken van het misbruik door/van trustkantoren is daarbij cruciaal.

De samenwerking met bancaire instellingen wordt gecontinueerd en versterkt, gericht op een positieve olievlekwerking. Er ontstaat een bredere en intensievere samenwerking met vele bedrijfsgroepen, zoals grote bedrijven, accountants en notariaat. Daarbij komen andere beroepsgroepen in beeld, zoals juweliers, makelaars en vergelijkbare branches.

In dit scenario gaan we er vanuit dat poortwachters meewerken aan de compliance van burgers en bedrijven. Mocht blijken dat poortwachters daarin achterblijven, zijn opsporingsinstanties aan zet om op afgewogen wijze over te gaan tot vervolging. Repressie helpt bij het behoud van alertheid en bewustzijn. Dat betekent niettemin dat in eerste instantie vooral wordt ingezet op versterking van de poortwachtersfunctie om financiële criminele stromen te voorkomen en te bestrijden. FIOD, politie, KMar en douane zijn daarbij de spinners in het web.

7.5 Versterking justitiële functie in een langdurige wijkenaanpak

Sociaaleconomische achterstanden en ervaringen van gebrek aan erkenning en kansen zijn reële vraagstukken in delen van onze samenleving. Zij vormen voor sommigen een voedingsbodempot voor participatie in georganiseerde drugscriminaliteit. Lokale drugsnetwerken zijn ingebed in parallelle structuren, met eigen codes en een schaduweconomie. Die alternatieve economie is gebaseerd op drugsproductie en -handel, criminele investerin-

gen in vastgoed en lokale bedrijven, zoals detailhandel, horeca, uitzendbureaus of autobedrijfjes. Drugsgeld is belangrijk in deze schaduweconomie die een enorme aantrekkingskracht uitoefent op kwetsbaren, vooral jongeren, met weinig perspectief op werk, inkomen en status in de officiële maatschappij. Drugsinkomsten zijn voor hen soms een illegale vorm van zelfredzaamheid.

Om in dergelijke wijken schaduwpraktijken te bestrijden, is een offensief nodig waarbij sociale en justitiële maatregelen worden gecombineerd. Het gaat om realistische kansen en een geloofwaardige pakkans, als een twee-eenheid. In het kader van de zogenoemde wijkenaanpak, en meer in het bijzonder bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, zijn ervaringen opgedaan. Ook op andere plaatsen ontstaan waardevolle praktijken, zoals het programma Straatwaarde(n) in Utrecht/Midden-Nederland. Dit helpt om randvoorwaarden te benoemen voor een kansrijk sociaal-maatschappelijk offensief. Een wijkenaanpak dient stevig te zijn; er dienen alternatieven op het gebied van scholing en werk te worden aangeboden. Stelligheid van interventies kan worden bereikt door ze goed te laten aansluiten bij de situatie van betrokkenen, maar ze minder vrijblijvend te maken. Het gaat erom sociale aanpakken effectiever te maken en waar nodig van een bindend sluitstuk te voorzien.

Binnen zo'n krachtig wijkenbeleid dient de justitiële functie stevig aanwezig te zijn. De verlies aan kracht als justitie niet aanhaakt, net zo goed als criminaliteitsbestrijding minder zin heeft als niet wordt geïnvesteerd in de sociale kwaliteit van bepaalde gebieden. Dat betekent dat de werelden van onderwijs, welzijn, zorg en participatie moeten inzien dat zij relevant zijn voor terugdringing van de drugsproblematiek, maar ook dat de justitiële functie in staat is aan te sluiten bij de sociale inspanningen.

In een advies over de justitiële functie bij sociale achterstand (Peeters en Boutellier, 2020) is uitge-

werkt wat dat betekent. Concreet gaat het om de volgende maatregelen:

- Aanwezigheid en zichtbaarheid: rechtspraak in de wijk zorgt dat zaken in verschillende juridische domeinen zoveel mogelijk in samenhang worden behandeld (met *community courts* of buurtrechtbanken). Daarbij kan gebruik worden gemaakt van buurtlocaties, zoals buurthuizen, politiebureaus of culturele centra;

Inzet van een palet aan *juridisch-strafrechtelijke* interventies, zoals straf of voorwaardelijk sepot onder voorwaarden van sociale aanwijzingen, voorwaardelijk sepot met sociale aanwijzingen, taak- en leerstraffen ten behoeve van de community, van rechtbank terugverwijzen naar OM (voor sepot of afdoening), snelrecht of dader-slachtoffer bemiddeling;

- Inzetten van een palet aan *juridisch-sociale interventies*, zoals schuldenregeling, bemiddeling en met andere partijen afgestemde vormen van kinderscherming, reclassering, Halt-maatregelen of slachtofferhulp.

Aanvullend op deze justitiële benadering zijn de volgende maatregelen een optie:

- Een nieuwe wettelijke regeling voor strafrechtelijke curatele. Een veroordeelde die een ontnemingsmaatregel wordt opgelegd, krijgt minder te vertellen over het eigen vermogen. Voor sommige transacties moet toestemming worden gevraagd aan een toezichthouder. Een dergelijke maatregel kan toegespitst worden op jongeren eventueel in combinatie met een gedragsaanwijzing.
- In het verlengde hiervan wordt gezien hoe valt te voorkomen dat jongeren problemen blijven houden met een strafblad. Zie bijvoorbeeld de opgedane ervaringen in een pilot met 'geldzels' van Bureau Halt en de Reclassering.
- Inbeslaggenomen criminele assets kunnen zichtbaar worden geïnvesteerd in versterking

van kwetsbare wijken. Concreet gaat het bijvoorbeeld om geconfiscerde panden die een wijkfunctie krijgen. De symbolische waarde hiervan is groot en daarmee het maatschappelijk effect. Op landelijk niveau heeft het Openbaar Ministerie hier ervaring mee opgedaan in het project Maatschappelijk Herbestemmen.

Die justitiële functie dient ingebed te zijn in een integrale wijkaanpak voor de duur van tenminste tien jaar. De omvang van de inspanningen vraagt om financiële steun van het Rijk, maar krijgt lokaal gestalte, te beginnen met een situatieanalyse die de lokale urgentie beschrijft. De Rijksoverheid stelt financiële en juridische instrumenten beschikbaar die door lokale coalities worden gebruikt voor het opzetten en uitvoeren van een programma. Het gaat om programmafinanciering van lokale activiteiten die veiligheid, zorg en sociaal beleid combineren.

Dit vergt samenwerking tussen onderwijsinstellingen, uitvoerende gemeentelijke teams (bijvoorbeeld sociaal wijkteams), jongerenwerk, gemeentelijke handhavers en politie, zowel wijkagenten als recherche. Naar ouders toe kan de aanpak niet vrijblijvend zijn. Voorts is betrokkenheid nodig van woningcorporaties, ondernemers en burgers. Het bedrijfsleven is belangrijk vanwege stageplaatsen en werk. Om in dit netwerk de inspanningen op koers te houden, dienen coalities te worden gesloten tussen een beperkt aantal partijen die elke dag enige vooruitgang boeken bij hun deelopdracht.

7.6 Matiging van drugsgebruik (vraagreductie)

Er zijn initiatieven om bepaalde drugssoorten in Nederland te legaliseren of te reguleren en er wordt geëxperimenteerd met het reguleren van de drugsproductie ten behoeve van coffeeshops. Een breed maatschappelijk debat over deze kwestie is belangrijk. Wij wijzen op enkele consequenties voor de aanpak van de drugscriminaliteit in Nederland.

Voor een duurzaam drugsbeleid moet bedacht worden dat wijzigingen van het drugsbeleid niet

los te zien zijn van de internationale context. Daarbij is op dit moment de drugsproductie in Nederland in sterke mate op de export gericht. Terugdringing van die illegale drugsproductie is in ieder geval nodig en cruciaal.

Er dient een evenwicht te worden gevonden tussen aanbodvermindering (*supply reduction*), vraagvermindering (*use reduction*) en schadevermindering (*harm reduction*). Controle krijgen over de drugswereld vergt activiteiten op alle drie deze fronten, in onderlinge samenhang.

Op het belang en nut van een matigingsbeleid rondom drugsgebruik lijken de meeste partijen in het drugsdebat zich wel te kunnen verenigen, ongeacht of men voor- of tegenstander van vormen van legalisering is. Met name in kwetsbare groepen heeft drugsgebruik al snel schadelijke sociale gevolgen, zoals financiële problemen en verstoring van het werk-, leef- en/of studieritme. Bovendien zijn kwetsbare personen een makkelijk doelwit voor illegale drugshandelaren.

Dergelijk beleid is inmiddels gebruikelijk voor wat betreft tabak en alcohol. Een vergelijkbare strategie is nodig rond drugsgebruik, waarbij gebruik kan worden gemaakt van ervaringen uit de campagnes rond terugdringing van alcohol- en tabaksgebruik. Die hebben halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw de omslag gemaakt van individu naar sociale omgeving. Een normstrategie alleen gericht op gebruikers kan averechts uitpakken. De omslag naar partijen in de sociale omgeving heeft zichtbare effecten gehad op de normen over alcohol- en tabaksgebruik.

Het volgende is nodig:

- Publiekscampagnes uitbreiden van alcohol en tabak naar drugs, met een heldere hoofdboodschap.
- Het opstarten van experimenten in gemeenten – onder andere op locaties met een wijkenaanpak – met Nederlandse varianten op het IJslandse preventiemodel. Centrale pijlers in

dit model zijn: ouderbetrokkenheid verhogen, een veilig en gezond schoolklimaat bieden en een aanbod van georganiseerde vrijetijdsbesteding toegankelijk maken voor jongeren, met als doel om vrije tijd zinvol te besteden en talenten te ontwikkelen. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij lokale culturele instellingen en sportclubs.

Als in Nederland voor enigerlei legalisering van drugs wordt gekozen, is het verstandig er rekening mee te houden dat die legalisering als zodanig vermoedelijk niet of nauwelijks zal leiden tot vermindering van de drugscriminaliteit. Natuurlijk, een verbod creëert een misdaadmarkt, maar de opheffing daarvan leidt niet automatisch tot verdwijning van die markt. De criminele wereld zal reageren en tegenmaatregelen treffen (qua prijs, sterkte en organisatievorm). Bovendien zullen drugs in landen waar Nederlandse drugscriminelen naartoe transporteren wel verboden blijven. Daarom is juist bij drugslegalisering in ieder geval een stevige investering nodig in het terugdringen van de drugscriminaliteit.

7.7 Benodigd budget

Het is duidelijk dat de ambities die in dit pact geformuleerd zijn extra geld vergen. Extra budget voor het versterken van de kernfuncties van de rechtsstaat, extra geld voor het continueren en versterken van de regionale aanpak en daaraan verbonden publiek-private samenwerking en, tenslotte, extra geld voor preventie in kwetsbare wijken en buurten, inclusief budget voor *use reduction*.

Voor uitvoering van het Pact voor de Rechtsstaat is een structureel bedrag nodig van 400 miljoen euro op jaarbasis (bovenop de aangekondigde investering in het MIT). De helft daarvan (200 miljoen) is bestemd voor herstel en versterking van de strafrechtketen: versterking van OM en Rechtbanken (waaronder een verandering van het bekostigingssysteem en de inrichting van ondermijningskamers) en van de Bijzondere Opsporingsdiensten. De andere helft is bestemd

voor versterking en intensivering van de integrale bestuurlijke en preventieve aanpak. Daarvan wordt 100 miljoen ingezet voor een structurele versterking van de regionale en lokale bestuurlijke aanpak via een ondermijningsfonds, inclusief het brede offensief rond de belangrijkste mainports. Dat laatste moet sterk ingebed zijn in de regionale publiek-private samenwerking. De andere 100 miljoen is gericht op integratie van justitiële actoren in een sociaal-maatschappelijk gebiedsoffensief (*Community-courts*, Reclassering, Raad voor Kinderbescherming, Zorg- en Veiligheidshuizen) en op denormalisering van drugsgebruik (*use reduction*).

In een tijd waarin de overheidsfinanciën sterk onder druk zijn komen te staan, is dit geen gemakkelijke boodschap. Toch is meer financiële prioriteit voor het terugdringen van de drugsindustrie in Nederland noodzakelijk en onvermijdelijk. Overwogen kan worden afpakgelden – crimineel vermogen dat door handhavende diensten is afgepakt – deels in te zetten voor de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit. Ook andere landen doen dat en in ons land wordt het bepleit. Zie daarvoor het onderzoek van Berenschot uit 2018 (Van Veller e.a., 2018), in opdracht van de Regioburgemeesters, waarin wordt aangegeven hoe dat zou kunnen. Ook op Rijksniveau – de businesscases van FIOD – is hier ervaring mee opgedaan en is aangetoond dat dit een succesvolle strategie kan zijn die een deel van het financiële vraagstuk kan oplossen.

7.8 Versterking coördinatie binnen de Rijksoverheid

Nederland is op internationaal niveau een draaischijf in de productie en distributie van illegale drugs. De drugscriminaliteit is de ruggengraat van de ondermijnende criminaliteit in Nederland. Die criminaliteit kent een omvangrijke olievlekwerking. Het is de drijvende kracht achter veel sociale en criminele problemen. Ondanks alle inspanningen is het de afgelopen jaren niet gelukt om de criminele drugswereld een halt toe te roepen. De

ondermijnende drugscriminaliteit is een bedreiging van de kwaliteit en de integriteit van de Nederlandse samenleving. Terugdringing daarvan is een kwestie van nationale veiligheid. Wij hebben hiertoe ambitieus programma gepresenteerd, een Pact voor de Rechtsstaat, om binnen uiterlijk tien jaar de drugscriminaliteit in Nederland sterk terug te dringen. Dan is de drugscriminaliteit in Nederland in ieder geval niet langer omvangrijker is dan die in de ons omringende landen.

Vanwege die ambitieuze doelstelling is het nodig dat binnen de Rijksoverheid de coördinatie van het ondermijningsbeleid kabinetsbreed wordt georganiseerd. Op die manier wordt uitgestraald en georganiseerd dat terugdringing van de criminele drugswereld een topprioriteit is voor het kabinet als geheel.

Voor versterking van die coördinatie bestaan verschillende modellen (Deltacommissaris, NCTV). Die dienen zorgvuldig op hun voor- en nadelen te worden beoordeeld. Tot de voordelen behoren de verbreding van politiek-bestuurlijke betrokkenheid naar meerdere departementen, tot de nadelen behoren een mogelijke verzwaring van de coördinatielast. Om tot gezagsvolle coördinatie te komen, dient in ieder geval betrokkenheid van meerdere ministeries te worden georganiseerd in een ministeriele commissie.

► Gebruikte bronnen

Beke, B., Ferwerda, H., Torre, E. van der, & Bervoets, E. (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Beke, B., Torre, E.J. van der, & Duin, M. van (2010). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI scores*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Berghuis, B. (2016). *De ontwikkeling van rechtszaken in Brabant en Zeeland in de periode 2010-2015, een analyse ten behoeve van de Taskforce Brabant-Zeeland*. Tilburg.

Beveiligingsnieuws (2020, 16 april). Weer grote drugsvangst in Rotterdamse haven. Geraadpleegd op 6 mei 2020, via <https://beveiligingnieuws.nl/nieuws/weer-grote-drugsvangst-in-rotterdamse-haven>

BMC (2017). *Ondertussen in het buitengebied, bestuurskracht en de aanpak van ondermijnende criminaliteit*. Leusden.

Boer, A., Ceulen, R., Moors, H., & Spapens, T. (2020). *Interveniëren in criminele families*. Den Haag: Sdu Uitgevers; Den Haag; Politie & Wetenschap; Den Haag: Emma; Tilburg: Den Haag/ Tilburg University.

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

Boin, R.A., E.J. van der, & 't Hart, P. (2003). *Het leiderschap van korpschefs*. Universiteit Leiden/COT, Den Haag. Politiewetenschap 11.

Boutellier, H., & Peeters, T. (2020). *Een wereld in wijken te winnen. Over de justitiële functie bij sociale achterstand*. Verwey-Jonker Instituut.

Bovenkerk, F. (2005). *Bedreigingen in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Augustus.

Bruinsma, M.Y., Ceulen, R., & Spapens, A. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': Inventariserend onderzoek*. Den Haag: SDU.

Bullough, O. (2019). *Moneyland, een zoektocht naar het verboden geld van de superrijken en multinationals*. Amsterdam: Thomas Rap.

CBS (2020). *Veiligheidsmonitor 2019*. Den Haag.

Colman, C., Middelmeer, F. de, Spapens, A., Nimwegen, S. van, Ceulen, R., Gerbrands, S., Paoli, L., et al. (2018). *De grens voorbij: Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*. Den Haag: Boom.

- CSD (DLR Cluster Synthetische drugs, Expertise en Intel) (2019). *Prijzen. Drugs & (Pre-)Precursoren*. Politie.
- CSD (Cluster Synthetische Drugs Intel & Expertise) (2020). *ERISSP Landelijk overzicht Synthetische Drugs 2019*. Politie.
- Duijn, P. A. C. (2016). *Detecting and disrupting criminal networks: A data driven approach*. Amsterdam.
- Duin, M.J. van, Torre-Eilert, T.B.W.M. van der, Bergsma, H., & Torre, E.J. van der (2010). *Politie en Bestuur in de Bible Belt: een verkenning*. LokaleZaken.
- Europol (2017). *Serious and organised crime threat assessment. Crime in the age of technology*. Den Haag: Europol.
- EMCDDA (2017). *Drug trafficking penalties across the European Union: a survey of expert opinion*. Lissabon: EMCDDA.
- EMCDDA (2019). *Europees Drugsrapport 2019. Trends en ontwikkelingen*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- EMCCDDA & Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferwerda, H., Beke, B., Bervoets, E. (2017). De onzichtbare invloed van bovenlokale criminele netwerken op de wijk. *Tijdschrift voor de politie*, 79(9/10), 6-11.
- Fijnaut, C. (2012). *Het nationale politiekorps, achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Fijnaut, C., & Bovenkerk, F. (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam*. Enquête Opsporingsmethoden. Bijlagen XI, Deelonderzoek IV, Kamerstuk 24072 nr. 20, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995—1996. Den Haag: SDU.
- Functioneel Parket Afpakken (2016). *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht*. Functioneel Parket.
- Gestel, B. van, & Kouwenberg, R.F. (2019). *Update liquidaties 2019*. WODC.
- Giessen, M. van der, Moolenaar, D.E.G., & Ooven-Houben, M.M.J. van (2014). *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek. Cahier 2014-19*. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- GVA (2020, 8 januari). Vorig jaar meer dan 60 ton cocaine in beslag genomen in Antwerpse haven. Geraadpleegd op 17 april 2020, via https://www.gva.be/cnt/dmf20200108_04797065/ vorig-jaar-meer-dan-60-ton-cocaine-in-beslag-genomen-in-antwerpse-haven
- HARC-team Jaaroverzicht, OM (2020). Jaaroverzicht HARC-team. Geraadpleegd op 24 maart 2020, via <https://www.om.nl/onderwerpen/harc-team/nieuws/2020/02/21/2019-ruim-34.000-kilo-drugs-onderschept-in-rotterdamse-haven>
- Heuvel, G.A.A.J. van den (1998). *Collusie tussen Overheid en Bedrijf: een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Inspectie V en J (2019). *Intelligence in de opsporing*. Den Haag.
- Kamerstukken II, 31477, nr. 41. (2019, 30 juni). Geraadpleegd op 16 februari 2020, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31477-41.html>
- Klerks, P. (2011). 'Sturing in de opsporing: de rol van het OM als bevoegd gezag'. In N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (red.). *Opsporing belicht: over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Klerks, P., & Zoomer O.J. (1998). *Gebiedsgebonden politiezorg: Basis voor vernieuwing?* Den Haag: Eysink Smeets & Etman.
- Koningsveld, T. J. van (2015). *De offshore wereld ontmaskerd: Een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Korf, D.J., Luijk, S.J., Meijer, E. de (2018). *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding van effectiviteit*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam- Bonger Instituut voor Criminologie.
- 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*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., Kleemans, E.R. & Kouwenberg, R.F. (2015). Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. *Justitiële verkenningen* 2015/01, 81-99.
- Kruisbergen, E.W., Leukfeldt, E.R., Kleemans, E.R. Roks, R.A., Kouwenberg, R.J., Nabi, S.S., Fiorito, T., & Ruitenburg, T. van (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde misdaad*. Den Haag/ Amsterdam: WODC/NSCR.
- Kruitthof, K., Aldridge, J., Décary Héту, D., Sim, M., Dujso, E. & Hoorens, S. (2016). *Internet-facilitated drugs trade: An analysis of the size, scope and the role of the Netherlands*. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Laar, M. van, & Ooyen-Houben, M. van (red) (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Leiden, I. van, Bremmers, B., & Ferwerda, H. (2014). *Met grof geschut. Reconstructie van een moor-*
- donderzoek binnen de criminele woonwagenwereld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap; Arnhem: Bureau Beke.
- Leiden, I. van, Lenders, A., & Ferwerda, H. (2018). *Een bittere pil. Het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel*. Politie en Wetenschap.
- LIEC (2018). *Voortgangsrapportage Outlaw Motorcycle Gangs 2018 Landelijk Strategisch Overleg integrale aanpak OMG's*. Den Haag
- LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.
- Martin, J., Cunliffe, J., & Munksgaard, R. (2019). *Cryptomarkets: A Research Companion*. Emerald Publishing.
- Meeus, J. (2019). *De Schiedamse cocaïneaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en dui-zenden kilo's coke*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuw Amsterdam.
- Monshouwer, K., Pol, P. van der, Drost, Y. C., & Laar, M. W. van der (2016). *Het grote uitgaanson-derzoek 2016. Uitgaanspatronen, middelengebruik en preventieve maatregelen onder uitgaande jongeren en jongvolwassenen*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Moors, H. & Spapens, T. (2017). *Criminele families in Noord-Brabant*. Amsterdam: Reed Business
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2016). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Auteur.
- Nelen, H., & Kolthoff, E. (2017). *Schaduw en de rechtshandhaving. Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving*. Den Haag: WODC.

- Netbeheer (2020, 9 maart). Hennepkwekerijen stelen 114 miljoen kWh stroom in 2019. Geraadpleegd op 22 maart 2020, via <https://www.netbeheernederland.nl/nieuws/hennepkwekerijen-stelen-114-miljoen-kwh-stroom-in-2019-13444>
- NOS (2019, 15 juni). 'In keta-handel zie je marges die je zelf bij cocaïne niet ziet'. Geraadpleegd op 18 maart 2020, via <https://nos.nl/op3/artikel/2289109-in-keta-handel-zie-je-marges-die-je-zelfs-bij-cocaine-niet-ziet.html>
- NRC (2020, 20 maart). Politie vindt anderhalf miljoen xtc-pillen in Overberg. Geraadpleegd op 8 april 2020, via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/20/politie-vindt-anderhalf-miljoen-xtc-pillen-in-overberg-a3994448>
- Omroep Brabant (2019, 6 april). Hennepkwekerij oorzaak brand Tilburg, zolder in as gelegd, politie doet buurtonderzoek. Geraadpleegd op 16 februari 2020, via <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/2978484/hennepkwekerij-oorzaak-brand-tilburg-zolder-in-de-as-gelegd-politie-doet-buurtonderzoek>
- Openbaar Ministerie en Politie (2019). *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit* 2018. Den Haag.
- Paulissen, W. (2019). Nederland drugsland. *Cahiers Politiestudies*, 2019-3(52), 149-164.
- Peeters, T., & Boutellier, H. (2020). *Een wereld in wijken te winnen. Over de justitiële functie bij sociale achterstand*. Verwey-Jonker Instituut.
- Pest, M. te, Nieuwdorp, S., Smeets, B., Wijnen, E. van (2017). *Verwevenheid van onder- en bovenwereld bij georganiseerde criminaliteit. Een overzichtsstudie: aard en oorzaken*. RIEC Zuid-West Nederland; OM.
- Plan van Aanpak Witwassen (2019). *Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en Financiën aan de Tweede Kamer*. Kamerstuk 31477.
- Politie (2020). *Hennepkwekerijen* 2019. Platform Drugs.
- Regioburgemeesters (2019). *Brief aan Tweede Kamer d.d. 16 september* 2019. Den Haag: Bureau Regioburgemeesters.
- Riec-Midden-Nederland (2020). *Midden-Nederland in actie tegen ondermijnende drugscriminaliteit, tussenresultaten*. Utrecht: Auteur.
- Ruitenburt, T. van (2020). *Raising Moral Barriers. An Empirical Study on the Dutch Approach to Outlaw Motorcycle Gangs*. Eleven.
- Schilders, H. (2019). *Naar een effectieve strijd tegen ondermijning. Aanpak criminele kansenstructuren*. Eigen uitgave.
- Schoenmakers, Y., Bremmers, B., & Wijk, A. van (2012). *Oosterse Teelt. Vietnamezen in de hennepcultuur*. Bekereeks.
- Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report*. World Economic Forum.
- Soudijn, M. & Akse, T. (2012). *Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse* 2012. Driebergen: Korps landelijke politiediensten - Dienst Nationale Recherche.
- Staring, R.A., Bisschop, L., & Roks, R.A. (2019). Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen. Den Haag: Boom Criminologie.
- Struiksmā, N., Akerboom, C., & Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto; WODC.
- Tops, P. (2018). *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P., & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkanaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma.
- Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P., & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgelateerde criminaliteit*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Tops, P., Valkenhoef, J. van, Torre, E.J. van der, & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn, Nederland en synthetische drugs in de afgelopen vijftig jaar*. Den Haag: Boom-Criminologie (Politie-academie).
- Torre, E.J. van der (1996). *Drugstoeristen en Kooplieden. Een onderzoek naar Franse drugstoeristen, Marokkaanse drugsrunners en het beheer van dealpanden in Rotterdam*. Alphen aan den Rijn: Gouda Quint.
- Torre, E.J. van der (2011). *Politiewerk aan de basis: stevig en nuchter* [lectorale rede]. Apeldoorn: Politie-academie.
- Torre, E. van der, & Duin, M. van (2014). *Indrukken op Zuid: Onder de Oppervlakte. Een verkenning*. Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E.J. van der, Duin, M.J. van, & Bervoets, E. (2013). *Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap; Rotterdam: LokaleZaken.
- Torre, E. van der, Heijkoop, M., & Wijk, A. van (2019). *Ondermijningsbeeld gemeente Den Haag*. RIEC Den Haag.
- Torre, E.J. van der, & Hulshof, M.H.M. (2000). *Een drugsscene op Zuid (de Millinxbuurt): een model voor de strategische analyse van drugsscenes*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Torre, E. van der, Tops, P., & Valkenhoef, J. van (2018). *Gebiedsgebonden politie: hervorming is broodnodig*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E.J. van der & Valkenhoef, J.M. van (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Torre, E. van der, Valkenhoef, J. van, Esman, C. Greven, H. (2017). *Veiligheid bij jaarwisselingen*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Trimbos-instituut en WODC (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*, Utrecht/Den Haag
- Tromp, J. (2020). Naar school zonder ontbijt – maar met een mes, in: *De Volkskrant*, 6 maart 2020.
- Tubantia (2018, 26 maart). Grote hennepkwekerij ontdekt bij bedrijfspand in Wierden. Geraadpleegd op 20 februari 2020, via <https://www.tubantia.nl/wierden/grote-hennepkwekerij-ontdekt-bij-bedrijfspand-in-wierden-ac811ef1/>
- Tulder, F. van (2019). Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld. *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 1-2/2019. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Saase, A. van, Slot, B., & Swart, L. de (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. WODC. Utrecht/Rotterdam: Boom Juridische uitgevers.
- Valkenhoef, J. van, Tops, P., & Rombouts, N. (2020). *Omvangschattingen van synthetische drugsproductie in Nederland. Commentaren, problemen en perspectieven*. Politieacademie.
- Veller, Ph. Van, Boot, J., Urk, F. van, & Dreef, S. (2018). *Naar een Antiondermijningsfonds. Noodzaak, internationale voorbeelden en afwegingen voor Nederland*. Utrecht: Berenschot.
- Voeten, T. (2020). *Drugs. Antwerpen in de greep van Nederlandse Syndicaten*. Kalmthout: Uitgeverij Pelckmans.

Vugts, P. (2014). *Doorgeschoten. De nieuwe generatie onstuitbare criminelen*. Amsterdam: Uitgeverij de Kring.

Vugts, P. (2017). *Afrekeningen. De onderwereldoorlog op straat en in de rechtszaal*. Amsterdam: Uitgeverij de Kring.

Waard, J. de (2019). *Een samenvattende beschrijving van het Nederlandse beleid gericht op georganiseerde misdaad, 1992 – 2020*, Den Haag: Ministerie van Justitie & Veiligheid.

Wainwright, T. (2017). *Narconomics. How to run a drug cartel*. London: Ebury Press.

Wijk, A., & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richting voor de overheidsaanpak*. Bekereeks.

Wijk, A. van, Torre, E. van der, Barneveld, G. van, & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Bekereeks.

WODC, & Trimbosinstituut (2020). *Nationale Drugsmonitor. Jaarbericht 2019*. Den Haag: Trimbosinstituut.

Zouridis, S. (2019). *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur*. Boom Bestuurskunde.

Zuiderwijk, A.M.G., Cramer, B., Leertouwer, E.C., Temürhan, M., Busker, A.L.J. (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtsketen. Ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken*. Den Haag: WODC, Cahiers 2012-01.



Den Haag, september 2020