

# Onbedoeld ondermijnen

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

2023

Karin van Wingerde

Lieselot Bisschop

Felix Brongers

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de vraag hoe de overheid zelf onbedoeld bijdraagt aan de georganiseerde drugscriminaliteit in Nederland. Het doel daarvan was in kaart te brengen welke factoren een rol spelen bij overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit alsook hoe overheidsfacilitering kan worden voorkomen of tegengegaan. Een onderzoek naar dit onderwerp was geen gemakkelijke opgave. Alleen al over de vraag wat we onder overheidsfacilitering (zouden moeten) verstaan, bleken talloze – veelal tegenstrijdige – opvattingen te bestaan. Wij zijn dan ook dankbaar dat we in dit onderzoek konden leunen op de inzichten van een groot aantal experts in de publieke en private sector die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit alsmede de kennis en kunde van collega-wetenschappers in binnen- en buitenland. Wij spreken dan ook ten eerste onze dank uit naar alle respondenten die aan dit onderzoek een bijdrage hebben geleverd.

Veel dank gaat ook uit naar de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve opmerkingen op eerdere versies van dit rapport: Toine Spapens (voorzitter), Hans Abma, Pim Geelhoed, Lars Heuts en Damian Zaitch.

Tot slot bedanken wij Fernando Palazzo die de analyse van de Spaans- en Portugeestalige literatuur voor zijn rekening nam.

Karin van Wingerde

Lieselot Bisschop

Maart 2023

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Inhoudsopgave.....	3
1   Inleiding en vraagstelling.....	6
1.1 Achtergrond .....	6
1.2 Overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit: operationalisering van het begrip ..	8
1.3 Doel en onderzoeksvragen .....	10
1.4 Afbakening.....	10
1.5 Leeswijzer .....	11
2   Verantwoording en uitvoering van het onderzoek.....	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 Scoping review .....	12
Stap 1: Definiëren van de onderzoeksvraag .....	12
Stap 2: Identificeren van relevante onderzoeken.....	13
Stap 3: Onderzoek-selectie .....	13
Stap 4 en 5: Analyse van de literatuur en rapportage .....	14
2.3 Interviews met publieke en private actoren.....	15
2.4 Interviews met wetenschappers.....	17
2.5 Reflectiegesprekken.....	18
2.6 Analyse.....	18
3   Hoe kunnen we overheidsfacilitering begrijpen en verklaren? Analyse kader. ....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Theoretische inspiratie .....	20
3.2.1 Georganiseerde criminaliteit en situationele verklaringen .....	20
3.2.2 State-facilitated corporate crime.....	21
3.2.3 State-organized crime .....	23
3.3 Analyse kader voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit .....	24
Figuur 1: Analyse kader voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit .....	25
3.4 Resumé.....	27
4   Overheidsfacilitering in het drugs- en criminaliteitsbeleid .....	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Hoe de overheid motiveert via het drugs- en criminaliteitsbeleid.....	28
4.2.1 Overheidsboodschap ten aanzien van drugs en drugscriminaliteit.....	28

4.2.2	Prioriteiten binnen het drugs- en criminaliteitsbeleid.....	30
4.3	Hoe de overheid is georganiseerd in het drugs- en criminaliteitsbeleid.....	33
4.3.1	Leer- & reflecteervermogen in een (inter)nationaal politiek landschap.....	33
4.3.2	Symptoombestrijding.....	38
4.3.3	Verkokering en mono-disciplinariteit .....	40
4.3.4	Bestuurlijke weerbaarheid.....	41
4.3.5	Capaciteit en personeelsbeleid.....	42
4.3.6	Verantwoordingsstructuren.....	43
4.4	Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt in het drugs- en criminaliteitsbeleid.....	45
4.4.1	Onvoldoende of gebrekkig toezicht.....	45
4.4.2	De strafrechtelijke aanpak: pakkans, strafmaat, (de)criminalisering .....	50
4.4.3	Tekortschietende digitale aanpak.....	53
4.4.4	Informatie-uitwisseling .....	55
4.5	Resumé.....	57
5	Overheidsfacilitering in andere beleidsdomeinen .....	59
5.1.	Inleiding.....	59
5.2	Hoe de overheid motiveert in andere beleidsdomeinen.....	59
5.2.1	Sociale en economische kwetsbaarheden.....	59
5.2.2	Belangenafwegingen.....	62
5.3	Hoe de overheid is georganiseerd in andere beleidsdomeinen .....	66
5.3.1	Vrije handel en ondernemingsstructuren.....	66
5.3.2	Subsidies .....	67
5.4	Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt in andere beleidsdomeinen .....	68
Privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties.....	68	
5.5	Resumé.....	71
6	Hoe overheidsfacilitering te voorkomen of tegen te gaan .....	72
6.1	Inleiding.....	72
6.2.	Hoe de overheid de toon zet .....	73
6.2.1	Een fundamentele herbezinning op drugsbeleid.....	73
6.2.2	Mee- en tegendenkers aan tafel.....	75
6.3	Hoe de overheid georganiseerd is: Over de eigen grenzen kijken .....	75
6.4	Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt: Zicht op de onbedoelde neveneffecten van beleidsinstrumenten.....	79
6.5	Resumé.....	84

7   Conclusie .....	86
7.1 Inleiding.....	86
7.2 Resultaten .....	87
7.2.1 Wat is overheidsfacilitering?.....	87
7.2.2 Hoe kan overheidsfacilitering worden begrepen en verklaard?.....	87
7.2.3 Hoe kan overheidsfacilitering worden voorkomen en/of tegengegaan?.....	88
7.3 Implicaties .....	90
7.4 Beperkingen van het onderzoek .....	91
7.5 Tot besluit .....	92
Samenvatting .....	94
Inleiding.....	94
Doel en onderzoeksvragen .....	94
Opzet van het onderzoek.....	95
Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugsriminaliteit .....	95
Analysekader.....	96
Hoe kan onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugsriminaliteit worden begrepen en verklaard? .....	96
Hoe kan onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugsriminaliteit worden voorkomen of tegengegaan? .....	99
English summary .....	102
Introduction .....	102
Research aims and questions.....	102
Methods.....	103
Unintended state-facilitated organized drug crime .....	103
Analytical framework.....	103
How can unintended government facilitation of organized drug crime be understood and explained?.....	104
How can unintended government facilitation of organized drug crime be prevented or countered? .....	106
Referenties.....	109
Bijlage 1   Geanonimiseerd overzicht geïnterviewde respondenten.....	122
Bijlage 2   Gesprekspuntenlijst interviews .....	124
Bijlage 3   Informatiedocument en toestemmingsverklaring .....	127
Bijlage 4   Zoekstrategie scoping review .....	131
Bijlage 5   Leden begeleidingscommissie.....	132

# 1 | Inleiding en vraagstelling

## 1.1 Achtergrond

In de afgelopen jaren is de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit hoog op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan. In zijn troonrede in september 2022 stelde koning Willem-Alexander zelfs dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit de hoogste prioriteit heeft voor de regering (NOS, 2022). Daarbij speelt niet alleen een rol dat Nederland al langere tijd een belangrijk doorvoerland is voor cocaïne en een belangrijk productieland voor synthetische drugs en cannabis (Landelijke eenheid, 2022), maar ook dat georganiseerde drugscriminaliteit een ernstige ontwrichtende werking op de samenleving heeft. Voorbeelden zijn er in overvloed: gevaarlijk zoutzuurgas dat vrijkomt bij een brand in gedumpte drugsafval in een woonwijk in Eindhoven (NOS, 2018), zeer jonge kinderen die als uithalers van cocaïne worden ingezet (NOS, 2023) en berichten over een parallel betalingssysteem waarvan criminelen gebruik maken om hun activiteiten te financieren en de winsten te gebruiken (Meeus, 2023). En mede naar aanleiding van de moorden op de broer van de kroongetuige in het Marengo-proces, op advocaat Derk Wiersum en op journalist Peter R. de Vries, is in de (internationale) media, beleidsstukken en ook in de wetenschappelijke literatuur het verontrustende beeld geschetst van steeds machtiger wordende (internationale) criminele organisaties die geweld, intimidatie en omkoping niet schuwen en die steeds beter in staat zouden zijn de legale structuren van onze samenleving te doordringen (o.m. Dahlkamp, Diehl & Lehberger, 2021).

Om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit van een impuls te voorzien maakte de regering in de afgelopen jaren extra financiële middelen vrij. Naast het versterken van de strafrechtsketen en de bescherming en beveiliging van personen en instanties, is daarbij veel aandacht voor het voorkomen van (nieuwe aanwas in de) criminaliteit en het doorbreken van criminele netwerken en verdienmodellen. De dominante beleidstheorie daarbij is die van de aanwezige gelegeheidsstructuren (De Waard, 2020). Deze benadering gaat er kort gezegd vanuit dat criminaliteit plaatsvindt als aan drie voorwaarden is voldaan: er is een gemotiveerde dader, er is sprake van een aantrekkelijk doelwit en toezicht of controle ontbreken. Criminaliteit vindt dan daar plaats waar de omstandigheden het gunstigste zijn. Het voorkomen van criminaliteit zou dan gericht moeten zijn op het ingrijpen in deze gelegeheidsstructuren door het criminelen zo moeilijk mogelijk te maken hun criminele activiteiten uit te voeren. Dit uitgangspunt werd door minister Yesilgöz-Zegerius benadrukt toen zij medio 2022 bekend maakte extra financiële middelen ter beschikking te stellen om georganiseerde drugscriminaliteit in de regio's aan te pakken:

“Criminelen maken misbruik van de situatie die ze krijgen. Ze nestelen zich in onze woonwijken, bedrijven en buitengebieden om hun illegale praktijken uit te voeren als we niet uitkijken. In de regio pakken we de misdaad bij de bron aan en doorbreken we de structuren voordat complete criminele netwerken kunnen ontstaan. Drugslabs ontmantelen we niet alleen op het platteland, maar de aanvoer van grondstoffen en de export van pillen via onze havens willen we ook stoppen, criminele geldstromen doorsnijden en voorkomen dat jongeren door drugsdealers in een misdaadcarrière worden geronseld” (Rijksoverheid, 2022).



Het gedachtegoed van de situationele criminaliteitspreventie, zoals deze aanpak in de literatuur wordt genoemd (Van de Bunt & Van der Schoot, 2003; Von Lampe, 2011; Kleemans, Soudijn & Weenink, 2012), vraagt aandacht voor de rol van de overheid (en andere maatschappelijke actoren zoals burgers en bedrijven) in het voorkomen van gelegenheden voor georganiseerde criminaliteit door onder andere barrières op te werpen of toezicht en controle uit te oefenen. In de wetenschappelijke literatuur en de preventiepraktijk is er tot op heden echter veel minder aandacht uitgegaan naar de vraag hoe die gelegenheden tot stand komen en de rol van de overheid bij het creëren of in stand laten van gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit. Overheidsbeleid en -optreden kunnen immers ook onbedoeld die omstandigheden creëren die georganiseerde drugscriminaliteit kunnen faciliteren. Zo kan de introductie van overheidsinstrumenten zoals subsidies of nieuwe (of aangepaste) wet- en regelgeving leiden tot nieuwe gelegenheden voor misbruik (Morgan & Clarke, 2006: 1). Ook kunnen maatregelen die juist getroffen worden om criminaliteit te bestrijden tot verplaatsing en tot nieuwe gelegenheden voor criminaliteit leiden. Zo laat onderzoek naar de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven zien dat beveiligingsmaatregelen in (delen van) de logistieke keten niet alleen leiden tot verschuiving naar andere delen in de keten of andere havens, maar ook in toenemende mate leiden tot druk op de mens en tot pogingen tot corruptie van medewerkers in de haven (Staring, Bisschop, Roks, Brein & van de Bunt, 2019; Roks, Bisschop & Staring, 2021). Maar het kan ook gaan om hiaten in wet- en regelgeving, de onbedoelde gevolgen van maatregelen op andere beleidsterreinen dan de aanpak van criminaliteit en onveiligheid of om problemen in de uitvoering van beleid waarvan de georganiseerde drugscriminaliteit kan profiteren (Passas, 2017).

De gedachte dat de overheid zelf ook onbedoeld een belangrijke rol speelt bij het faciliteren van criminaliteit is niet nieuw. In 1988 was de Nederlandse regering zich al bewust van haar eigen rol, zo blijkt uit een adviesaanvraag aan de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid:

*De overheid is echter ook nog op [een, red] andere wijze betrokken bij het voorkomen van normoverschrijdend gedrag, namelijk daar waar dit vergemakkelijkt wordt door de aard en wijze van regelgeving door de overheid zelf en door bepaalde typen van overheidsgedrag, die op indirecte wijze van invloed zijn op het ontstaan of de toeneming van criminaliteit (WRR, 1988: 163).*

Enkele jaren geleden merkten Kolthof en Khonraad in een analyse van de ondermijnende problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit op dat die problematiek “voor een niet te onderschatten deel afhankelijk [is] van de wijze waarop de overheid op [crimineel] handelen reageert” (2016: 85).

De aandacht voor de zelfstandige rol die de overheid heeft in het creëren of in stand houden van die omstandigheden die georganiseerde drugscriminaliteit faciliteren, past bij de gedachte dat de georganiseerde criminaliteit geen gevaar van buitenaf is, maar onlosmakelijk is verbonden met legale bedrijven en maatschappelijke processen, structuren en culturen (Kleemans, Brienen & Van de Bunt, 2002; Berghuis & De Waard, 2011; Van de Bunt, Siegel & Zaitch, 2014; Karstedt, 2014; Kappeler & Potter, 2018). De georganiseerde drugscriminaliteit maakt immers gebruik van de legale logistieke, economische, financiële, juridische en sociale mogelijkheden in ons land. Dat roept de vraag op naar de rol die de overheid heeft bij het scheppen van de maatschappelijke condities waarin georganiseerde criminaliteit kan ontstaan en zich kan wortelen (Karstedt 2014: 317).

Tegen deze achtergrond heeft het Directoraat-Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in de Kennisagenda Ondermijning de behoefte uitgesproken aan een onderzoek naar de rol van de Nederlandse overheid zelf en de wijze waarop zij onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), beoogt in deze behoefte te voorzien.

## 1.2 Overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit: operationalisering van het begrip

Het bovenstaande roept allereerst de vraag op wat overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit precies inhoudt. De wetenschappelijke literatuur bleek daar maar ten dele behulpzaam bij. In de literatuur wordt namelijk maar zelden verwezen naar overheidsfacilitering van (georganiseerde drugs-) criminaliteit als concept. In het normale spraakgebruik betekent faciliteren zoveel als 'mogelijk maken', bijvoorbeeld door hulp te bieden of iets ter beschikking te stellen (Van Dale, 2023). Dat komt overeen met hoe in de criminologische literatuur het begrip 'criminele facilitator' wordt gebruikt voor personen en instanties die een oplossing kunnen bieden voor problemen waar criminelen tegenaan lopen en die daarom essentieel zijn voor het uitvoeren van criminaliteit (Kleemans *et al.*, 2002; Soudijn, 2017). Een dergelijke invulling leent zich echter niet voor het bestuderen van de rol van de overheid in het faciliteren van georganiseerde drugscriminaliteit om de simpele reden dat die facilitering in de meeste gevallen *onbedoeld* is. De overheid beoogt immers georganiseerde drugscriminaliteit juist te voorkomen en te bestrijden, maar kan daarmee ook gelegenheden voor criminaliteit creëren. Dit onderzoek richt zich daarom in de eerste plaats op de wijze(n) waarop de overheid *onbedoeld* de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Daarbij worden voorbeelden van *bewuste* facilitering van georganiseerde criminaliteit door corruptie van individuele overheidsmedewerkers buiten beschouwing gelaten (Nelen *et al.*, 2017).

*Onbedoeld* betekent overigens niet dat overheidsfacilitering altijd *onbewust* plaatsvindt. Het betreft ook de onbedoelde gevolgen van bewuste beleidskeuzes waarbij men onvoldoende oog heeft gehad voor die gevolgen. Er is dan onvoldoende doordacht hoe een beslissing de georganiseerde drugscriminaliteit had kunnen faciliteren, terwijl men dit had kunnen of moeten weten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de introductie van beleid zonder de potentiële criminogene effecten in kaart te brengen of in de overwegingen mee te nemen. Bovendien kunnen die onbedoelde gevolgen ook bewust zijn afgewogen tegenover de voordelen van het beleid. De overheid kan aan andere belangen grotere prioriteit toekennen en daarmee accepteren dat een bepaalde vorm of een bepaalde mate van criminaliteit plaatsvindt. Overheidsfacilitering is daarmee inherent verbonden aan het maken van beleidskeuzes waarbij de criminogene gevolgen van die keuzes niet altijd worden doordacht, doorzien of soms bewust worden afgewogen tegen andere belangen.

Uit het voorgaande volgt dat overheidsfacilitering zowel een handelen als een nalaten kan betreffen. Het *handelen* verwijst naar allerhande beslissingen en gedragingen die verband houden met het ontwikkelen en uitvoeren van (nieuw) beleid of maatregelen over drugscriminaliteit, georganiseerde misdaad, veiligheid of andere gebieden waarop de overheid actief is en waarbij de georganiseerde drugscriminaliteit in de hand wordt gewerkt. Dat omvat zowel het handelen om iets te bewerkstelligen (bijvoorbeeld economisch gewin), handelen om iets tegen te werken (bijvoorbeeld een embargo, een screening), maar ook tegenstrijdig handelen. Daarnaast gaat overheidsfacilitering schuil in het *nalaten* door de overheid (zie Karstedt, 2014). Dat nalaten uit zich eveneens op verschillende manieren. Het gaat bijvoorbeeld om het niet of onvoldoende uitvoeren van beleid in de praktijk dat op papier wel is



ontwikkeld, om het onvoldoende rekenschap geven van de mogelijke kwetsbaarheden, risico's en schade die met beleid worden geïntroduceerd, om het doorschuiven van verantwoordelijkheden of om het nalaten van toezicht, controle en monitoring. De Waard (2013) maakte tien jaar geleden een overzicht van zeven concrete typen van overheidshandelen en -nalaten waarbij gelegenheden voor (georganiseerde) criminaliteit konden ontstaan. Het betrof 1) de introductie van een verbod of het terugdringen van goederen en diensten, 2) het verminderen of stoppen van toezicht, controle en handhaving, 3) het toekennen van verantwoordelijkheden aan medewerkers binnen de overheid, 4) de introductie van milieubeschikkingen waarmee extra heffingen gemoeid zijn, 5) de introductie van concessies op heffingen en belastingen, 6) de introductie van subsidies of compensaties en 7) de verhoging van btw-tarieven op goederen, producten en diensten.

Tot dusver zouden we het begrip overheidsfacilitering dus kunnen opvatten als de manier waarop de overheid door haar handelen of nalaten concrete gelegenheden creëert voor georganiseerde drugscriminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan het introduceren van subsidiemogelijkheden die vervolgens worden misbruikt om georganiseerde drugscriminaliteit te financieren. Een ander voorbeeld is het reguleren van specifieke diensten of binnen bepaalde regio's waardoor een incentive wordt gecreëerd om criminaliteit te verplaatsen naar andere regio's of naar andere typen dienstverlening.

Het zou echter te beperkt zijn om overheidsfacilitering alleen op te vatten in termen van het creëren van gelegenheden. Daarmee zou de aandacht vooral komen te liggen op meer situationele oorzaken van georganiseerde drugscriminaliteit en veel minder op systemische oorzaken, zoals de bredere rol van de overheid in de toonzetting in het debat rondom drugs en de wijze waarop de overheid is georganiseerd. In bredere zin verwijst overheidsfacilitering dan ook naar de meer systemische oorzaken in de manier waarop de overheid is georganiseerd en waarop zij opereert. Daardoor kan onvoldoende een vuist worden gemaakt tegen de georganiseerde drugscriminaliteit en criminaliteit in stand worden gehouden.

Op basis van het voorgaande definiëren we overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit (*state-facilitated organized drug crime*) als:

*het handelen of nalaten van de overheid waardoor onbedoeld een voedingsbodem ontstaat voor georganiseerde drugscriminaliteit.*

Daarbij onderscheiden we een enge en een brede invulling van het begrip overheidsfacilitering. In de meest enge zin verwijst het begrip naar het optreden van de overheid of het ontbreken van controle of toezicht door de overheid waardoor concrete situaties of gelegenheden ontstaan waarvan misbruik kan worden gemaakt. Omdat het niet altijd om dergelijke concrete situaties gaat, verwijst het begrip overheidsfacilitering in brede zin naar meer systemische factoren, zoals de wijze waarop de overheid georganiseerd is, de wijze waarop de overheid motiveert tot handelen, of de wijze waarop de overheid al dan niet toezicht houdt waardoor een voedingsbodem voor georganiseerde drugscriminaliteit kan ontstaan. In dit onderzoek nemen we zowel de meer situationele als de meer systemische factoren die ten grondslag liggen aan overheidsfacilitering mee. Het begrip overheidsfacilitering krijgt daarmee in dit onderzoek een betrekkelijk brede invulling. We komen daar in de conclusie van dit rapport nog op terug.

### 1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verschaffen in de wijze(n) waarop de Nederlandse overheid onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Het onderzoek beoogt daarmee in de eerste plaats een brede verkenning te bieden van hoe we deze facilitering kunnen begrijpen en welke factoren daarbij een rol spelen. Daarnaast beoogt het onderzoek om handvatten aan te reiken hoe facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden voorkomen en tegengegaan. Daartoe bestaan al verschillende instrumenten, zoals het Beleidskompas (voorheen het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving [IAK]). Het Beleidskompas biedt beleidsmakers en overheidsjuristen de mogelijkheid om bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving de kwaliteit te borgen en ervoor te zorgen dat alle relevante beleidsinformatie in beeld is (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2022). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of overheidsingrijpen überhaupt nodig is, of het beleid uitvoerbaar en handhaafbaar is en vragen over de effecten, potentiële neveneffecten en monitoring en evaluatie van beleid. Het Directoraat-Generaal Ondernijning heeft de wens uitgesproken om onder meer te onderzoeken of en hoe het Beleidskompas een rol zou kunnen spelen bij het voorkomen van facilitering georganiseerde drugscriminaliteit door de overheid.

Bovenstaande doelstelling is vertaald in de volgende drie onderzoeksvragen:

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

### 1.4 Afbakening

Bovenstaande doel- en vraagstelling noopt tot een nadere afbakening ten aanzien van waar het onderzoek zich op richt. Hierboven is in paragraaf 1.2 het begrip 'overheidsfacilitering' al nader toegelicht.

Ten eerste wordt het onderzoek afgebakend tot het Nederlandse overheidsbeleid en het optreden van de overheid op verschillende bestuursniveaus (landelijk, provinciaal en gemeentelijk) dat voortvloeit uit (inter)nationale en gemeentelijke wet- en regelgeving. In dit onderzoek wordt

niettemin inspiratie gehaald uit buitenlandse wetenschappelijke inzichten over facilitering van georganiseerde misdaad en uit buitenlands beleid dat facilitering probeert tegen te gaan of te vermijden, al bleek dat laatste relatief beperkt. De focus van het onderzoek ligt dus primair bij de Nederlandse context en meer specifiek het in Europa gelegen deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het Caribisch deel van Nederland valt buiten de onderzoeksopdracht.

Ten tweede richt dit onderzoek zich, gegeven de sterke focus van de landelijke aanpak op georganiseerde drugscriminaliteit, primair op georganiseerde criminaliteit die zich bezighoudt met drugsproductie- en/of handel evenals het daarmee gerelateerde witwassen van de opbrengsten. Andere vormen van georganiseerde criminaliteit worden in dit onderzoek slechts meegenomen wanneer de wetenschappelijke inzichten erover relevant zijn voor de georganiseerde drugscriminaliteit. Om overheidsfacilitering te begrijpen en te verklaren is het immers relevant om ook inzichten over facilitering van andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit mee te nemen. Bovendien kan in de afbakening tot georganiseerde drugscriminaliteit als zodanig al een faciliterende werking op andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit schuilgaan.

Tot slot, moeten we ook in overweging nemen dat georganiseerde drugscriminaliteit niet alleen kan worden gefaciliteerd door overheidsbeleid en -optreden op het terrein van justitie en veiligheid en meer specifiek drugsbeleid, maar ook door initiatieven op andere beleidsterreinen, zoals economie, logistiek en beleid op het terrein van de digitale, financiële of juridische infrastructuur van Nederland. Een brede verkenning van de mogelijke factoren die een rol spelen bij het faciliteren van georganiseerde drugscriminaliteit zou zich dan ook niet moeten beperken tot het drugsbeleid of criminaliteitsbeleid, maar zou ook naar andere beleidsdomeinen moeten kijken.

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 lichten we toe hoe het onderzoek is uitgevoerd en op welke bronnen de bevindingen zijn gebaseerd. Het onderzoek bestaat uit een analyse van de (inter)nationale wetenschappelijke literatuur en Nederlandstalige beleidsrapporten over de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit alsmede van interviews en groepsgesprekken met publieke en private organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit en met wetenschappers (criminologen, economen, juristen, sociologen, politieke wetenschappers) uit binnen- en buitenland. In hoofdstuk 3 bespreken we het analysekader dat we hebben gebruikt om overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit te begrijpen. In de hoofdstukken 4 en 5 beantwoorden we de vraag hoe overheidsfacilitering kan worden begrepen en verklaard. Hoofdstuk 4 richt zich daarbij op factoren die voortkomen uit het optreden van de overheid in het drugs- en veiligheidsbeleid. In hoofdstuk 5 verbreden we de blik naar andere beleidsdomeinen. In hoofdstuk 6 beantwoorden we vraag op welke wijze overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden voorkomen en tegengegaan. In het afsluitende hoofdstuk vatten wij de bevindingen samen en voorzien wij de bevindingen van een aantal overkoepelende conclusies en reflecteren we op de implicaties ervan voor praktijk en wetenschap.

## 2 | Verantwoording en uitvoering van het onderzoek

### 2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop de overheid georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld faciliteert en hoe dat kan worden voorkomen. Om hier zicht op te krijgen, zijn verschillende methoden van dataverzameling gecombineerd. Naast een *scoping review* van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur (paragraaf 2.2), zijn in totaal 34 gesprekken gevoerd met medewerkers van publieke en private organisaties die bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit betrokken zijn en met wetenschappers uit binnen- en buitenland (paragraaf 2.3 en 2.4). Tot slot werden in twee groeps gesprekken en één individueel gesprek de eerste bevindingen uit het onderzoek voorgelegd en het op basis van die bevindingen ontwikkelde analysekader met de betrokkenen besproken (paragraaf 2.4).<sup>1</sup> In dit hoofdstuk verantwoorden wij hoe we te werk zijn gegaan en bespreken we hoe de data zijn geanalyseerd (paragraaf 2.5).

### 2.2 Scoping review

Om een overzicht te vormen van bestaande (wetenschappelijke) literatuur is een *scoping review* uitgevoerd (Daudt, Van Mossel, & Scott, 2013). Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: *Wat is er vanuit de (wetenschappelijke) literatuur bekend over de wijze waarop de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld wordt gefaciliteerd door de overheid?*

De *scoping review* is een relatief nieuwe onderzoeksmethode die een vlucht heeft genomen vanaf 2009 om inzicht te geven in de stand van zaken in de literatuur. Een *scoping review* heeft meestal tot doel de centrale concepten, bronnen, maar ook leemten in de literatuur ten aanzien van een bepaald onderwerp te identificeren (Daudt *et al.*, 2013: 8). De *scoping review* onderscheidt zich van de *systematic review* doordat de *review* een bredere insteek heeft en niet zozeer antwoord probeert te geven op één specifieke onderzoeksvraag, maar een breed overzicht wil geven van de bestaande wetenschappelijke en beleidsgerichte literatuur over een bepaald thema (Arksey & O'Malley, 2005). Het gehanteerde onderzoeksprotocol bestaat uit vijf stappen en is gebaseerd op de methodes die zijn beschreven door Arksey en O'Malley (2005), Levac, Colquhoun en O'Brien (2010) en Daudt *et al.* (2013). Deze stappen worden hieronder nader toegelicht.

#### Stap 1: Definiëren van de onderzoeksvraag

Het doel van de eerste stap is om op basis van het onderzoeksdoel en het gewenste type resultaten (soort bronnen) de onderzoeksvraag scherp te stellen en zodoende de *scope* van de *scoping review* te bepalen. Het doel van de door ons uitgevoerde *scoping review* was driedig: (1) bestaand onderzoek inzichtelijk weergeven om het begrip overheidsfacilitering vorm te geven, (2) concepten en mechanismen uit de literatuur identificeren die de basis kunnen vormen voor de interviews, (3) het opstellen van een analysekader voor de onderzoeksresultaten. Om een compleet overzicht te krijgen van mogelijke mechanismen van overheidsfacilitering, is de aandacht in dit onderzoek gericht op alle vormen van georganiseerde misdaad en niet enkel de georganiseerde drugscriminaliteit. Daarnaast

---

<sup>1</sup> De onderzoeksopzet werd inclusief informatiedocument, toestemmingsverklaring en data management plan ter goedkeuring voorgelegd aan de ethische commissie van Erasmus School of Law. Deze goedkeuring werd verkregen in december 2021 (aanvraagnummer ETH2122-0250). Zie verder <https://www.eur.nl/onderzoek/research-services/onderzoekskwaliteit-en-integriteit/ethische-toetsing>

zijn in de afgelopen jaren veel sector- en criminaliteitsrapporten verschenen. Hoewel deze rapporten met een ander doel zijn geschreven dan het huidige onderzoek, kunnen hier (indirect) relevante mechanismen en voorbeelden zijn besproken. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat de onderzoeksvraag, die aan het begin van deze paragraaf is geformuleerd, dus niet enkel op basis van wetenschappelijke literatuur over georganiseerde drugsriminaliteit is beantwoord.

### Stap 2: Identificeren van relevante onderzoeken

Het doel van deze stap is om potentieel relevante bronnen in kaart te brengen. In deze stap worden zoektermen, databases, tijdschriften en rapporten in kaart gebracht. De zoektocht naar relevante bronnen is op twee punten afgebakend. In de eerste plaats hebben we naast Nederlands- en Engelstalige literatuur ook gezocht naar Portugees- en Spaanstalige bronnen. De belangrijkste reden daartoe was dat in de literatuur uit met name Midden- en Zuid-Amerika relatief veel aandacht is voor de relatie tussen overheid en criminaliteit. Ten tweede hebben we bronnen gezocht die gepubliceerd zijn vanaf 1988. De Amerikaanse socioloog William Chambliss sprak toen zijn *Presidential Address* over 'state-organized crime' uit voor de *American Society of Criminology* (Chambliss, 1988). Daarmee legde hij de basis voor een brede onderzoekstraditie naar wat later 'state-facilitated crime' is genoemd, verwijzend naar 'activities of the state that fail to constrain criminal and dangerous behaviors' (Rothe, 2020: 8).

Er is gezocht in de databases van *Scopus*, *Web of Science*, *Google Scholar* en voor Nederlandstalige beleidsrapporten op de websites van verschillende publieke en private onderzoeksinstituten. Engelstalige literatuur is gezocht in *Web of Science* en *Scopus*, Nederlandstalige literatuur in *Google Scholar*. Wanneer een database dat toestond (*Web of Science* en *Scopus*), is gewerkt met een zoekstring met Boleaanse operatoren ('AND', 'OR', 'NOT'). In *Google Scholar* is een soortgelijke zoekstring gebruikt door middel van *geavanceerd zoeken*. In de basis was deze zoekstring als volgt: "Policy" AND "government" AND "facilitate\*" AND "organi\* crime\*". Deze zoekstring is in een iteratief proces aangevuld met een uitgebreide hoeveelheid zoektermen en synoniemen opdat relevante bronnen zichtbaar werden en irrelevante bronnen achterwege bleven. De uiteindelijke zoekstrings zijn opgenomen in Bijlage 4. Alvorens de zoekstrings daadwerkelijk zijn gebruikt, zijn zij meerdere keren getest en aangepast. Overige databases zijn handmatig doorzocht en buiten de zoekstring om is, mede naar aanleiding van de verkennende gesprekken, de suggesties van de leden van de begeleidingscommissie en aanbevelingen van respondenten, nog gezocht naar specifieke auteurs en publicaties.

In totaal resulteerde deze eerste zoekslag in 2.128 Engelstalige bronnen uit *Web of Science*, 358 Engelstalige bronnen uit *Scopus*, 2.330 Nederlandstalige bronnen uit *Google Scholar*, 90 Portugese bronnen, 104 Spaanstalige bronnen, 41 Nederlandstalige beleids- en sectorrapporten, 18 gericht gezochte Nederlandstalige artikelen en 27 Engelstalige artikelen die buiten de zoekstring om onder de aandacht kwamen. Deze 5.096 bronnen zijn in stap 3 nader beoordeeld.

### Stap 3: Onderzoek-selectie

In deze stap zijn de potentieel relevante bronnen uit stap 2 nader onderzocht om te beoordelen of zij konden worden meegenomen in dit onderzoek. Deze beoordeling gebeurde in twee stappen. Bij de eerste stap werden de gevonden bronnen beoordeeld op basis van de titel en de abstract. Na de eerste ronde vielen de meeste studies af omdat die zich niet richtten op georganiseerde misdaad als fenomeen, maar vooral op verslaving en slachtofferschap.

Niettemin resteerde alsnog een zeer groot aantal studies. We hebben vervolgens in een tweede ronde onderscheid gemaakt tussen studies die de rol van de overheid direct of indirect adresseren. Daaruit bleek dat zowel in de Engelstalige als in de Nederlandstalige literatuur zelden tot nooit het overheidsoptreden direct wordt gerelateerd aan het faciliteren van georganiseerde misdaad. Omdat we in dit onderzoek op zoek waren naar concrete voorbeelden en mechanismen van overheidsfacilitering hebben we om de analyse van de literatuur behapbaar te houden, ervoor gekozen om alle studies waarin de rol van de overheid direct wordt geadresseerd mee te nemen en de studies waarin die rol indirect wordt belicht alleen mee te nemen wanneer uit de samenvatting bleek dat die studies nieuwe informatie bevatten.

Uiteindelijk zijn 111 studies meegenomen. Dit zijn 24 Engelstalige artikelen, 13 Nederlandstalige artikelen, 12 Spaanstalige artikelen, 25 Portugeestalige artikelen en 37 Nederlandstalige beleids- en sectorrapporten.

#### Stap 4 en 5: Analyse van de literatuur en rapportage

De meegenomen studies betreffen verschillende soorten bronnen waaronder gepubliceerde wetenschappelijke artikelen, essays en beleids- en sectorrapporten. In deze bronnen komen verschillende criminaliteitsthema's aan bod waarbij het thema (soft)drugs en de bestrijding en regulering daarvan een groot aandeel heeft. Andere (criminaliteits)thema's zijn onder andere mensenhandel en migratiebeleid, (illegale) prostitutie, (subsidie)fraude, integriteitsrisico's, criminaliteitsrisico's in verschillende private sectoren en nationale en internationale samenwerking van publieke en private organisaties. In de overige literatuur, waarin overheidsfacilitering slechts zijdelings wordt geraakt, is met name aandacht voor specifieke criminaliteitsthema's zoals mensenhandel (León, 2010), illegale prostitutie (Outshoorn, 2012), (subsidie)fraude (Checchi & Polo, 2020; Berritella, 2018), gokfraude (McMullan & Perrier, 2007), arbeidsuitbuiting (Davies, 2020) en criminele motorbendes (Klement & Blokland, 2021). Ook bestaat literatuur die dieper ingaat op de overheidsreactie zoals het ontstaan van wetgeving (Ayling, 2013), de geschiktheid van wetgeving (Morgan & Clarke, 2006), (internationale) samenwerkingen binnen het veiligheidsdomein (Roman-Urrestarazu *et al.*, 2019; Salet, 2019) en het systeem van straffen (Operti, 2018; Van der Laan, 2012). Tot slot bestaat nog literatuur die ingaat op de kansen waar georganiseerde misdaad gebruik van maakt, bijvoorbeeld in kwetsbaarheidsstudies voor specifieke sectoren (Hansens *et al.*, 2004; Steenwijk & Nelen, 2018).

In de vierde stap zijn deze bronnen geanalyseerd in Atlas.ti, een softwareprogramma voor kwalitatieve data-analyse. Relevante informatie is thematisch gecodeerd naar aanleiding van de eerste inzichten uit de verkennende gesprekken en de eerste bevindingen tijdens het zoekproces van de *scoping review*. De thematische codes bedroegen mechanismen die zouden kunnen leiden tot overheidsfacilitering. Nieuwe open codes werden aangemaakt wanneer in de data een nieuw mechanisme of concreet voorbeeld werd gevonden van sectoren of overheidsprocessen waarbij fenomenen plaatsvonden die geconceptualiseerd zouden kunnen worden als onbedoelde overheidsfacilitering. De vijfde en laatste stap – de rapportage – is in dit onderzoeksrapport geïntegreerd met de bevindingen uit de interviews en groepsgesprekken, zie daarvoor paragraaf 2.6 *Analyse*.



## 2.3 Interviews met publieke en private actoren

Een belangrijke informatiebron voor dit onderzoek vormden de gesprekken met publieke en private organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit. Allereerst hebben we in ons eigen netwerk enkele verkennende gesprekken gevoerd om te inventariseren welke thema's rondom de facilitering door de overheid voor de betrokkenen relevant zijn, om de scope van onbedoelde overheidsfacilitering nader af te kunnen bakenen en om te inventariseren wie we volgens de betrokkenen in het vervolg van het onderzoek zouden moeten interviewen en waarom. Op basis daarvan is een lijst samengesteld van potentiële contactpersonen waarbij is gestreefd naar een evenredige verdeling tussen publieke en private organisaties, verschillende regio's en verschillende sectoren en beroepsgroepen.

Vrijwel alle gecontacteerde organisaties en personen waren bereid om een bijdrage te leveren aan het onderzoek. In vier gevallen zagen de benaderde organisaties af van deelname. Dit betrof publieke organisaties. In twee van die gevallen gaf men aan in korte tijd al in zoveel onderzoeken te hebben geparticipeerd dat men niet de tijd en ruimte had om ook aan het onderhavige onderzoek deel te nemen. De andere gevallen betroffen uitvoeringsorganisaties die aangaven het juist als hun taak te zien om te voorkomen dat de georganiseerde misdaad wordt gefaciliteerd en om die reden geen bijdrage konden of wilden leveren aan dit onderzoek.

Juist omdat dit onderzoek de rol van de overheid tegen het licht houdt, vonden wij – evenals de leden van de begeleidingscommissie – het van belang om ook NGO's en maatschappelijke organisaties te spreken. Ondanks herhaalde verzoeken tot interviews bij NGO's (in totaal zijn er vijf benaderd) vonden wij slechts twee maatschappelijke organisaties (Global Initiative against Transnational Organized Crime en het Trimbos Instituut) bereid om aan het onderzoek deel te nemen. De maatschappelijke kant van dit verhaal over georganiseerde drugscriminaliteit komt dus slechts beperkt in dit onderzoek aan bod. We hebben niet gesproken met personen die drugs gebruiken of erin handelen, noch met slachtoffers van bijvoorbeeld drugsgerelateerd geweld. Het is dus mogelijk dat onze resultaten door deze selectie van respondenten zijn beïnvloed.

In totaal zijn 24 interviews gehouden met 26 personen van verschillende publieke en private organisaties. De respondenten zijn in hun dagelijkse werk allen betrokken bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde organisaties.

Tabel 2: Geïnterviewde organisaties

<b>Publiek</b>	<b>Privaat</b>	<b>Maatschappelijke organisatie</b>
Openbaar Ministerie	VNO-NCW/MKB Nederland <sup>2</sup>	Global Initiative against Transnational Organized Crime <sup>3</sup>
Nationale Politie	Royal Flora Holland	Trimbos Instituut <sup>4</sup>
Financial Intelligence UnitNederland (FIU)	Transport en Logistiek Nederland	
Anti-Money Laundering Centre	Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen NVM U.A. (NVM)	
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Securitas	
Koninklijke Marechaussee	Nederlandse Vereniging van Banken	
Douane	BOVAG <sup>5</sup>	
Kamer van Koophandel	Koninklijke Horeca Nederland	
Taskforce-RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) Zeeland West-Brabant	Verbond van Verzekeraars	
Belastingdienst	Evofenedex <sup>6</sup>	

In Bijlage 1 is een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de geïnterviewde respondenten.

De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur en werden – op twee gesprekken na – online afgenomen. Deze relatief open gesprekken, die plaatsvonden op basis van een gesprekspuntenlijst (Bijlage 2), waren bedoeld om beter te begrijpen hoe de overheid de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld faciliteert, inzicht te krijgen in de factoren en mechanismen die overheidsfacilitering mogelijk maken of in stand houden en in kaart te brengen welke maatregelen getroffen kunnen worden om dit te voorkomen.

We startten de interviews met de vraag welke ervaringen de betrokkenen hebben met en welke kennis zij hebben van de georganiseerde drugscriminaliteit. Vervolgens gingen we in op waar de respondenten aan denken bij onbedoelde overheidsfacilitering en wat daar wel en niet onder zou moeten vallen. Dit leidde veelal tot concrete voorbeelden waarin de overheid de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld heeft gefaciliteerd waarna we met de respondenten hebben gepoogd in kaart te brengen welke factoren of mechanismen daarbij een rol hebben gespeeld. Daarbij werd

<sup>2</sup> Werkgevers- en ondernemersvereniging.

<sup>3</sup> Internationale NGO die zich richt op georganiseerde criminaliteit en illegale markten.

<sup>4</sup> Kennisinstituut dat zich onder andere richt op drugspreventie en zorg.

<sup>5</sup> Brancheorganisatie voor ondernemers die zich met mobiliteit bezighouden.

<sup>6</sup> Ondernemingsvereniging evofenedex is een belangbehartiger voor logistiek en internationaal ondernemen in Nederland.

bijvoorbeeld ingegaan op de overheidsprocessen die kwetsbaar zijn voor overheidsfacilitering, op welke niveaus we facilitering door de overheid zien (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal) en of er branches, sectoren of beleidsdomeinen zijn waar de risico's op onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit groter zijn dan elders. Ook werd de respondenten gevraagd of er blinde vlekken zijn in het overheidsbeleid die faciliterend zouden kunnen werken. Tot slot vroegen we in deze gesprekken hoe facilitering door de overheid kan worden voorkomen of tegengegaan. Daarbij zijn we ook specifiek ingegaan op bestaande mogelijkheden, zoals het Beleidskompas (Rijksoverheid, z.d.) en op de vraag of en hoe die mogelijkheden een bijdrage zouden kunnen leveren aan het voorkomen van overheidsfacilitering.

De interviews zijn waar mogelijk opgenomen en *verbatim* getranscribeerd. In twee gevallen waarin het niet mogelijk bleek het gesprek op te nemen, is een gedetailleerd gespreksverslag gemaakt. De respondenten zijn vooraf in kennis gesteld van en hebben ingestemd met de mogelijkheid dat hun uitspraken in de rapportage zouden worden opgenomen en zodanig gepresenteerd zouden worden dat ze niet naar individuele personen of organisaties herleidbaar zouden zijn (Bijlage 3). Indien gewenst, kregen de respondenten het transcript opgestuurd en kregen zij de mogelijkheid om hun citaten in de context van de betreffende paragraaf in te zien alvorens deze werden gepubliceerd.<sup>7</sup>

## 2.4 Interviews met wetenschappers

Naast de interviews met publieke en private organisaties hebben we ook tien gesprekken gevoerd met wetenschappers (criminologen, economen, juristen, sociologen, politieke wetenschappers) uit Nederland, België, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Colombia. Deze wetenschappers houden zich bezig met de aanpak van georganiseerde misdaad en bezitten expertise over de relatie tussen overheidsbeleid en criminele (drugs)markten.<sup>8</sup> Het doel van deze gesprekken was tweeledig. In de eerste plaats wilden we op deze manier beter zicht krijgen op hoe we overheidsfacilitering zouden moeten conceptualiseren en op hoe daarover in verschillende landen wordt gedacht. Daarnaast wilden we in deze gesprekken zicht krijgen op eventueel beleid dat in de betreffende landen al wordt gevoerd om facilitering door de overheid te voorkomen of tegen te gaan zodat we daarvan zouden kunnen leren.

De interviews met wetenschappers werden op een soortgelijke manier uitgevoerd als de interviews met publieke en private partijen zoals hierboven besproken. We hanteerden in deze gesprekken een beperkt aangepaste versie van de al ontwikkelde gesprekspuntenlijst. Anders dan in de gesprekken met de verschillende publieke en private organisaties is in deze gesprekken meer aandacht besteed aan de relatie tussen overheid en criminaliteit, de conceptualisering van overheidsfacilitering en wanneer dat al dan niet onbewust gebeurt. Ook is er meer aandacht besteed aan het beleid in de betreffende landen om te voorkomen of tegen te gaan dat de overheid georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert en aan ontwikkelingen in dat beleid. Tot slot is gevraagd of zij bekend zijn met wetenschappelijk onderzoek waarin aandacht is besteed aan overheidsfacilitering en de mechanismen die daarbij een rol spelen.

---

<sup>7</sup> Twee respondenten hebben het transcript van hun gesprek opgevraagd. Dat heeft niet tot wijzigingen geleid. Drie respondenten hebben gevraagd om de citaten in context in te zien.

<sup>8</sup> Op één na zijn deze interviews in het Engels afgenomen.

De gesprekken met wetenschappers vonden online plaats en zijn na opname ervan *verbatim* getranscribeerd.<sup>9</sup> Ook hier zijn de respondenten vooraf in kennis gesteld van en hebben ingestemd met de mogelijkheid dat hun uitspraken in de rapportage zouden worden opgenomen en zodanig gepresenteerd zouden worden dat ze niet naar individuele personen of organisaties herleidbaar zouden zijn (Bijlage 3).

## 2.5 Reflectiegesprekken

In de laatste fase van het onderzoek hebben we de inzichten uit de literatuurstudie en de interviews verder verdiept in twee groepsgesprekken en een individueel gesprek waaraan in totaal zes respondenten deelnamen. Het doel van deze gesprekken was om met de deelnemers te reflecteren op de bevindingen uit het literatuuronderzoek en de interviews en in het bijzonder op het analysekader dat we aan de hand van de literatuur en de interviews hadden opgebouwd. Aan de hand van deze gesprekken is het analysekader verder aangescherpt. Verder spraken we met de deelnemers over hoe overheidsfacilitering kan worden voorkomen en over hoe de bevindingen volgens de respondenten konden worden geduid.

De deelnemers van de reflectiegesprekken waren medewerkers van private en publieke organisaties die we in een eerdere fase van het onderzoek al gesproken hadden.<sup>10</sup> Dit was een bewuste keuze. Het doel van deze gesprekken was immers om de bevindingen verder te verdiepen. Daarvoor was het nodig dat de respondenten al enige voorkennis van het onderwerp genoten. Omdat de groepsgesprekken homogeen werden samengesteld spraken we de publieke en private organisaties apart van elkaar. De reflectiegesprekken vonden online plaats en hadden een tijdsduur van iets meer dan twee uur. Ook deze gesprekken werden opgenomen en vervolgens getranscribeerd. De deelnemers werden herinnerd aan het ondertekende toestemmingsformulier waarin vermeld stond dat hun uitspraken in de rapportage konden worden opgenomen en zodanig gepresenteerd zouden worden dat ze niet naar individuele personen of organisaties herleidbaar zouden zijn.

## 2.6 Analyse

De resultaten van de *scoping review*, interviews en reflectiegesprekken zijn geanalyseerd in ATLAS.ti, een programma om kwalitatieve data systematisch te kunnen analyseren. Bij de analyse hebben we een proces van thematisch en open coderen toegepast, waarbij relevante codes werden toegekend aan de verschillende tekstfragmenten. Een eerste analyseslag richtte zich op het krijgen van een overzicht van de verschillende mechanismen en factoren die ten grondslag liggen aan overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit alsook de mogelijkheden om overheidsfacilitering te voorkomen of te beperken. Deze analyseslag leverde een eerste versie op van een analysekader – dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd – waarmee we overheidsfacilitering kunnen begrijpen en verklaren. Een tweede analyseslag richtte zich op het aanscherpen van het analysekader.

In het analyse- en schrijfproces hebben we steeds veel over de interpretatie van de data gediscussieerd. Dit leidde tot het schrappen, aanscherpen en herformuleren van eerder

---

<sup>9</sup> In dit rapport zijn de citaten door de onderzoekers naar het Nederlands vertaald.

<sup>10</sup> Aan deze gesprekken namen medewerkers van de volgende organisaties deel: het Openbaar Ministerie, het AMLC, Verbond van Verzekeraars, Nederlandse Vereniging van Makelaars, BOVAG, de Kamer van Koophandel.

geformuleerde codes alsook het formuleren van nieuwe codes. Dit is doorgezet totdat zich geen wezenlijk nieuwe codes of inzichten meer aandienen en een punt van verzadiging was bereikt. We brachten deze codes onder de verklarende mechanismen en factoren. De drie onderzoekers hebben elkaar afgewisseld bij het structureren van de codes onder factoren en bespraken telkens met elkaar waarom een bepaalde code op een bepaalde plaats in het model terecht kwam. Bij alle codes hebben we telkens gereflecteerd of dit voldoende over de rol van de overheid gaat. In het volgende hoofdstuk wordt het resultaat van deze analyse in de vorm van een analysekader gepresenteerd. In hoofdstuk 4 en 5 gebruiken we dit analysekader om de bevindingen te structureren en te illustreren.

## 3 | Hoe kunnen we overheidsfacilitering begrijpen en verklaren? Analysekader.

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het analysekader geschetst dat wordt gebruikt om antwoord te geven op de vraag hoe overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden begrepen en verklaard. In paragraaf 3.2 wordt toegelicht welke literatuur daarbij een inspiratiebron vormde. Ten eerste bouwt het analysekader voort op de literatuur over het gebruik van de routine activiteiten theorie als verklaring voor georganiseerde criminaliteit. Ten tweede werd inspiratie gevonden in literatuur over *state-corporate crime*, *state crime* en *state-organized crime*. Het resultaat is het analysekader dat in paragraaf 3.3 toegelicht wordt. In hoofdstuk 4 en 5 wordt dit analysekader vervolgens gebruikt om de specifieke bevindingen over de verklarende mechanismen over overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit in de Nederlandse context te structureren en nader toe te lichten.

### 3.2 Theoretische inspiratie

#### 3.2.1 Georganiseerde criminaliteit en situationele verklaringen

In het eerste hoofdstuk van dit rapport is al aangegeven dat de dominante visie op de aanpak van georganiseerde criminaliteit gelegen is in het gedachtegoed van de situationele criminaliteitspreventie. Uitgangspunt is dat veel gangbare verklaringen voor criminaliteit, zoals een gebrek aan zelfcontrole of sociale connecties, niet goed passen bij daders van georganiseerde criminaliteit (Kleemans, Soudijn & Weenink, 2012) en dat het eenvoudiger is om situaties te beïnvloeden dan het gedrag van daders (De Waard, 2020). Bovendien bestaat bij de nadruk op de daders ook de neiging om de georganiseerde criminaliteit te zien als extern aan de samenleving, waarbij externe oorzaken en externe actoren kunnen worden aangewezen als veroorzakers van de schade (Kleemans, 2014). Een dadergerichte aanpak riskeert dus voorbij te gaan aan de interactie van de georganiseerde criminele activiteiten met de samenleving (Van de Bunt, Siegel & Zaitch, 2014):

*“The evidence is compelling that organized crime should not be conceptualized as a dysfunction in society, nor as an alien force impinging upon society. Rather, organized crime is part and parcel of the economic system” (Kappeler & Potter, 2018: 148).*

Daarmee houdt een uitsluitend dadergerichte focus ook het risico in dat wordt voorbijgegaan aan de mogelijk faciliterende rol van omstandigheden en actoren in de samenleving, inclusief de overheid (Edwards & Levi, 2008).

Uitgangspunt van de situationele criminaliteitspreventie is derhalve dat gepoogd wordt om situaties en gelegenheden te beïnvloeden. Daarbij wordt voor specifieke delicten (bijvoorbeeld de smokkel van cocaïne in zeecontainers) nagegaan wat de stappen zijn die een dader zet om de criminaliteit te kunnen plegen. Dergelijke scripts geven aan waar de gelegenheden voor criminaliteit schuilgaan en dus ook waar barrières kunnen worden opgeworpen om het delict te verhinderen (Bullock, Clarke & Laycock, 2010). Hoewel de toepassing van dit model op georganiseerde criminaliteit niet zonder kritiek is gebleven, laten de scripts wel toe om na te denken over waar preventieve maatregelen



genomen kunnen worden (Van de Bunt & Van der Schoot, 2003; Kleemans, Soudijn & Weenink, 2012). De situationele aanpak wordt ook veelvuldig gebruikt in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, zoals bij de focus op de zogenaamde flessenhalzen (*bottlenecks*) voor cocaïnesmokkel in de haven van Rotterdam (zie Uitvoeringsagenda Haven, 2022) of de Nederlandse barrièremodellen voor hennepeteelt en synthetische drugs (CCV, 2018).

Een tweede theorie die focust op de omstandigheden waarin criminaliteit plaatsvindt, is de routine activiteiten theorie (Felson, 2006). Volgens deze theorie moet de verklaring voor criminaliteit worden gezocht in het tegelijkertijd en op dezelfde plaats aanwezig zijn van een gemotiveerde dader, een geschikt doelwit en de afwezigheid van controle of toezicht (Felson & Clarke, 2012: 216). Hoewel deze theorie ontwikkeld werd voor commune criminaliteit, heeft het ook breed toepassing gevonden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit (Edwards & Levi, 2008). De criminele samenwerkingen en criminele organisatie worden daarbij gezien als routinematige activiteiten die afhankelijk zijn van legale activiteiten. Het gaat dus opnieuw om de inbedding van de illegale activiteiten in de structuur van de samenleving (Van de Bunt, Siegel & Zaitch, 2014). In deze benadering wordt het proberen in te grijpen op gelegenheden als effectiever gezien dan het aanpakken van daders; die laatsten zijn immers vervangbaar, terwijl het ingrijpen op de gelegenhedenstructuur ontwrichtend kan werken (Felson & Clarke, 2012: 217).

Het analysekader van dit onderzoek bouwt gedeeltelijk verder op deze aandacht voor de routine activiteiten en situationele omstandigheden. Het helpt immers om de specifieke context die tot een bepaalde criminele activiteit zou kunnen leiden, te begrijpen en te identificeren welke omstandigheden of actoren daarbij een rol spelen. Er zijn echter wel enkele kanttekeningen. Zo waarschuwen Edwards en Levi (2008) dat een situationele kijk onvoldoende rekening houdt met de politiek-economische en culturele omstandigheden waarin de criminaliteit plaatsvindt, terwijl dat bij georganiseerde criminaliteit erg van belang is. Von Lampe (2011) beklemtoont dat de kracht van een situationele kijk ligt in de manier waarop het een specifiek delict in alle details analyseert, maar dat het daarom ook erg moeilijk toe te passen is op complexe problematiek zoals georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij volgens hem om veel verschillende delicten die samen een bepaald type georganiseerde criminaliteit vormgeven, maar die dus ook elk apart geanalyseerd moeten worden. Ook laat een situationele analyse onvoldoende toe om te begrijpen hoe en waarom sommige actoren in de samenleving als facilitators optreden voor georganiseerde criminaliteit terwijl anderen hun rol als 'toezichthouder' [*capable guardians*] wel vervullen (Edwards & Levi, 2008; Von Lampe, 2011). Dit vereist een gedegen analyse van hoe de verschillende mogelijke formele en informele toezichthouders zich tot elkaar en ook tot de (potentiële) daders verhouden (Von Lampe 2011, p. 154). Om hieraan tegemoet te komen werd inspiratie gezocht bij onderzoek dat naar interacties tussen diverse actoren in de samenleving kijkt, namelijk dat naar *state-corporate* en *state-organized crime*. Deze systemische lens laat toe te kijken naar de rol die de overheid speelt in het creëren of faciliteren van specifieke motieven, gelegenheden of ineffectief toezicht bij georganiseerde criminaliteit.

### 3.2.2 State-facilitated corporate crime

Zoals hierboven al aangekondigd, vonden we voor het analysekader inspiratie bij de literatuur over *state-organized* en *state-corporate crime* die in de jaren 1990-2000 werd ontwikkeld. Deze literatuur vindt zijn oorsprong in de kritisch criminologische en sociologische traditie die de misdaden van de elite (*crimes of the powerful*) bestudeert en het niet-criminaliseren ervan problematiseert (Simpson, 2013; Rothe & Medley, 2019). In 1916, pleitte de Nederlandse socioloog Willem Bongers er al voor om

de criminologische en juridische studie uit te breiden naar criminaliteit die plaatsvindt in organisaties en bedrijven. De Amerikaanse socioloog Edwin Sutherland (1983) gaf witteboordencriminaliteit internationale bekendheid door aandacht te vragen voor normovertredingen door mensen en organisaties van respectabiliteit en hoge sociale status, gepleegd tijdens de uitvoering van hun werk. Hij vestigde de aandacht op het gedrag van grote bedrijven (petrochemie, farmacie, wapens, banken, tabak) die wegwamen met hun schadelijke gedrag vanwege hun macht om tegen strengere regelgeving te lobbyen. Ook Charles Mills (1981) legde nadruk op de 'machtige elite', een kleine groep mensen met beslissingsmacht in de overheid, de economie en het leger die de institutionele uitvoeringskracht van elk van deze bureaucratische structuren kan inzetten om de samenleving te domineren en macht te centraliseren. In 1988 vroeg de Amerikaanse socioloog William Chambliss expliciet aandacht voor de rol van overheidsorganisaties bij georganiseerde criminaliteit, een fenomeen dat hij *state-organized crime* noemde. Daarmee verwees hij vooral naar overheidsmedewerkers die een expliciete rol speelden bij georganiseerde criminaliteit, zoals Amerikaanse inlichtingendiensten die drugs smokkelden tijdens de Vietnamoorlog (Chambliss, 1988: 184; 1990). Dit vormde het startpunt voor een rijke traditie van onderzoek naar misdrijven gepleegd door overheden, al nam het onderzoek naar misdrijven door bedrijven een grotere vlucht.

Studies over criminaliteit en normoverschrijding bij bedrijven en studies over criminaliteit door overheden ontwikkelden zich relatief onafhankelijk van elkaar. Met het concept en het theoretisch model over *state-corporate crime* zetten Michalowski en Kramer (2007) een onderzoekstraditie in gang die zich richtte op criminaliteit die ontstaat waar de belangen van overheden en bedrijven elkaar raken. Deze criminaliteit is niet beperkt tot (straf)rechtelijke overtredingen, maar omvat eveneens aspecten als onrechtvaardigheid en machtsongelijkheid die over het algemeen minder aandacht krijgen dan strafrechtelijke (of zelfs administratiefrechtelijke) wetsovertredingen door organisaties, maar wel even schadelijk kunnen zijn.

*State corporate crimes are the illegal or socially injurious actions that resulted from one or more institutions of political governance pursuing a goal in direct cooperation with one or more institutions of economic production and distribution (Kramer, Michalowski & Kauzlarich, 2002: 271-272).*

In de loop der jaren zijn verschillende subtypes van *state-corporate crime* ontwikkeld. De eerste twee subtypen (*state-facilitated corporate crime* en *state-initiated corporate crime*) werden geïdentificeerd in de oorspronkelijke theorie van Kramer en Michalowski, andere (*corporate-facilitated state crime*, *corporate-initiated state crime* en *crimes of globalization*) werden later toegevoegd door andere auteurs (Laslett, 2014; Tombs & Whyte, 2019).<sup>11</sup> Onze interesse gaat voor dit onderzoek uit naar het

---

<sup>11</sup>(1) *State-facilitated corporate crime*: door de staat *gefaciliteerde* bedrijfscriminaliteit vindt plaats wanneer overheidsinstellingen er niet in slagen illegale of sociaal schadelijke bedrijfsactiviteiten te reguleren. Dit gebeurt ofwel omdat strengere regelgeving zou leiden tot het niet bereiken van gedeelde doelen van het bedrijfsleven en de overheid of omdat er sprake is van collusie. (2) *State-initiated corporate crime*: door de staat *geïnitieerde* bedrijfscriminaliteit doet zich voor wanneer illegale of sociaal schadelijke bedrijfsactiviteiten plaatsvinden op aanwijzing van of met de stilzwijgende goedkeuring van overheidsactoren. Denk bijvoorbeeld aan overheidsinstellingen die bedrijven opdracht geven voor bepaalde activiteiten of diensten, terwijl ze de negatieve maatschappelijke gevolgen accepteren. (3) *Corporate-initiated state crime*: door bedrijven *geïnitieerde* staatscriminaliteit treedt op wanneer bedrijven hun economische macht gebruiken om staten te dwingen tot illegale of sociaal schadelijke acties; (4) *Corporate-facilitated state crime*: door bedrijven *gefaciliteerde* staatscriminaliteit verwijst naar afwijkend gedrag van staten waarvoor bedrijven de middelen leveren of waarvoor bedrijven verzuimen zich te melden bij de respectievelijke autoriteiten; (5) *Misdaden van globalisering* verwijzen naar de misdaden die op supranationaal niveau worden gepleegd door transnationale bedrijven, landen en intergouvernementele instellingen, die onevenredig schadelijk zijn voor lage inkomens en minderheidsgroepen.

subtype *state-facilitated corporate crime*: door de overheid gefaciliteerde organisatiecriminaliteit. Dit vindt plaats wanneer overheidsinstellingen er niet in slagen illegale of sociaal schadelijke bedrijfsactiviteiten te beteugelen. De reden daarvoor zoeken Kramer en Michalowski (2007) in ofwel directe collusie tussen overheid en bedrijfsleven ofwel in gemeenschappelijke doelstellingen van het bedrijfsleven en de overheid die door strengere regelgeving in het gedrang zouden kunnen komen. Het eerste (collusie) impliceert min of meer bewuste facilitering door de overheid. Maar *state-facilitated corporate crime* kan ook meer onbewust plaatsvinden. Het kan namelijk ook het gevolg zijn van het min of meer toevallig samenkomen van belangen van overheid en bedrijfsleven waardoor aan andere belangen, zoals veiligheid, gezondheid of milieu, minder prioriteit wordt toegekend. De *state-corporate crime* literatuur vraagt aandacht voor deze verwevenheid van belangen en de mogelijke consequenties daarvan.

De theorie van state-corporate crime gaat uit van drie oorzaken van criminaliteit ('catalysts for action'). Het gaat ervanuit dat organisatiecriminaliteit plaatsvindt wanneer (1) de druk om doelen te bereiken, (2) de objectieve beschikbaarheid of subjectieve aantrekkingskracht van illegale gelegenheden ten opzichte van de legale gelegenheden om doelen te bereiken en (3) de afwezigheid van effectieve sociale controle samenkomen (Michalowski & Kramer, 2007: 210). Daarbij wordt expliciet aandacht gevraagd voor de rol van de overheid bij het creëren van die motivatie, gelegenheden en toezichtssituatie.

Wat we uit deze onderzoekstraditie meenemen voor ons analysekader is dat criminaliteit geen op zichzelfstaand gedrag is, maar voortkomt uit de vaak subtiele interacties tussen publieke en private organisaties en belangen (Mills, 1981; Whyte, 2014). In tegenstelling tot verklaringsmodellen die bedrijven of overheden behandelen als onafhankelijk functionerende systemen, beklemtoont deze onderzoekstraditie het belang van een genuanceerde analyse van de interacties tussen de gedragingen, nalatigheden en belangen van bedrijven en overheden. We nemen uit dit model ook de drie oorzaken voor criminaliteit mee.

### 3.2.3 State-organized crime

Onderzoek naar hoe de overheid georganiseerde criminaliteit in de hand werkt, is minder uitgebreid ontwikkeld dan de rol van de overheid bij het faciliteren van organisatiecriminaliteit. Het onderzoek naar *state-organized crime* liet zich eveneens door het werk van Chambliss (1988) en anderen inspireren, al kwam de aandacht niet altijd op *state-organized crime* te liggen, maar vaak op *state crime* an sich (Rothe *et al.*, 2010). Aanvankelijk richtte dit onderzoek zich op oorlogsmisdaden, genocide, en allerhande overtredingen van internationaal strafrecht of humanitair recht (Friedrichs, 1998). Latere studies breidden de focus uit naar de rol van overheden bij de aanpak van (natuur)rampen (Faust & Kauzlarich, 2008) of het uitbuiten van natuurlijke rijkdommen (White, 2008). Dit inspireerde ook werk rondom het meer algemene faciliteren van (georganiseerde) misdaad door overheidsmedewerkers en overheidsbeleid. Deze '*state-facilitated crime*' verwijst naar "*activities of the state that fail to constrain criminal and dangerous behaviors*" (Kramer & Michalowski, in Rothe, 2006: 150). Deze definitie vraagt in brede zin aandacht voor het onvermogen van overheden om criminaliteit te voorkomen of in te dammen.

Ook in de literatuur over *state-organized crime* gaat het over de al dan niet bewuste interacties tussen overheidsorganisaties of hun medewerkers met personen of organisaties die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit. Net als in de *state-corporate crime* literatuur kan dit meer bewust

plaatsvinden, in de vorm van samenwerkingsverbanden tussen overheidsmedewerkers en criminele organisaties. Maar *state-organized crime* kan ook meer onbewust plaatsvinden, namelijk wanneer de belangen van de overheid onbedoeld samenvallen met de belangen van de georganiseerde criminaliteit (Edwards & Levi, 2008; Karstedt, 2014). In de literatuur wordt aan de staat, de overheid, een actievere rol toegeschreven bij georganiseerde criminaliteit dan er doorgaans in de beleidspraktijk aan wordt toegeschreven. Zo merkt Karstedt (2014: 3) op dat in dreigingsbeelden, risico-analyses en beleidsplannen ten aanzien van georganiseerde criminaliteit, de overheid (en samenleving in bredere zin) meestal als slachtoffer van georganiseerde criminaliteit wordt gekarakteriseerd. In de literatuur over *state-organized crime* wordt de aandacht juist verschoven naar de overheid als *actor* die onbedoeld (mede) bij kan dragen aan het scheppen van gelegenheden voor georganiseerde criminaliteit. Uit deze onderzoekstraditie in *state-corporate and state-organized crime* nemen we dus de aandacht mee voor de rol die de overheid speelt in het creëren van gelegenheden voor het plegen van bedrijfs- dan wel georganiseerde criminaliteit.

### 3.3 Analyse kader voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit

In het voorgaande lichtten we toe hoe de literatuur over *state-corporate, state(-organized) crime* en de situationele verklaringen voor georganiseerde criminaliteit een inspiratiebron kunnen zijn om overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit (*state-facilitated organized (drug) crime*) te verklaren. Deze verkenning van de literatuur liet ons toe een analysekader te ontwikkelen waarbinnen de verschillende factoren die overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit verklaren, kunnen worden geplaatst. We vertrokken vanuit de basisgedachte van de drie oorzaken (katalysators) en pasten deze aan, om beter aan te sluiten bij een model van overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit. Dit algemeen analysekader brachten we vervolgens samen met de bevindingen uit de interviews. We groepeerden de voorbeelden en mechanismen van overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit die door de respondenten werden genoemd en plaatsten deze factoren in ons analysekader. Deze matrix werd vervolgens besproken in de reflectiegesprekken en in de vergaderingen van de begeleidingscommissie. De matrix werd dus iteratief bijgesteld. Het in figuur 2 gepresenteerde analysekader is dus het resultaat van een iteratief proces waarbij empirie en theorie elkaar inspireerden. De begrippen in deze tabel worden toegelicht in de volgende hoofdstukken.

Figuur 1: Analyse kader voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit

Domein	Hoe de overheid motiveert (cultuur)	Hoe de overheid is georganiseerd (structuur, gelegenheid)	Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt (controle)
<b>Drugs- &amp; criminaliteitsbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overheidsboodschap ten aanzien van drugs en drugscriminaliteit</li> <li>• Prioriteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leer- en reflectievermogen</li> <li>• Symptoombestrijding</li> <li>• Verkokering &amp; mono-disciplinariteit</li> <li>• Bestuurlijke weerbaarheid</li> <li>• Capaciteit &amp; personeelsbeleid</li> <li>• Verantwoordingsstructuren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende of gebrekkig toezicht                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Juridische lacunes</li> <li>○ Asymmetrieën toezicht</li> <li>○ Onderbenutting juridische instrumenten</li> <li>○ Beleid doorvoeren zonder monitoring/evaluatie</li> </ul> </li> <li>• De strafrechtelijke aanpak: pakkans, strafmaat, (de)criminalisering</li> <li>• Tekortschietende digitale aanpak</li> <li>• Informatie-uitwisseling</li> </ul>
<b>Andere beleidsdomeinen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale en economische kwetsbaarheid</li> <li>• Belangenafweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrije handel en ondernemingsstructuren</li> <li>• Subsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties</li> </ul>

Het analysekader gaat uit van drie katalysatoren of oorzaken die een rol kunnen spelen op twee domeinen: het domein van het overheidsoptreden ten aanzien van het drugs- en criminaliteitsbeleid en het overheidsoptreden op andere beleidsterreinen. Een belangrijke reden daarvoor is dat georganiseerde drugscriminaliteit niet alleen kan worden gefaciliteerd door overheidsbeleid en -optreden op het terrein van veiligheid en justitie en meer specifiek drugsbeleid, maar ook door initiatieven op andere beleidsterreinen, zoals economie, logistiek en beleid op het gebied van de Nederlandse digitale, financiële of juridische infrastructuur.

De drie oorzaken of katalysatoren in ons analysekader gaan in essentie terug op wat in veel criminologische theorieën als basisverklaringen voor criminaliteit worden gezien, namelijk een gemotiveerde dader, een gelegenheid en de afwezigheid van toezicht, zoals we ook bij de routine activiteiten theorie hebben toegelicht. Het gaat in ons analysekader echter om meer dan het samenkomen van deze drie elementen op dezelfde plaats en tijd. De literatuur over state-facilitated corporate en organized crime vraagt namelijk specifiek aandacht voor hoe de overheid de motieven, gelegenheden en het toezicht mede heeft doen ontstaan of gefaciliteerd. Voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit gaat het dan om de vraag hoe de overheid dat motief van die potentiële dader, de gelegenheden voor het plegen van georganiseerde drugscriminaliteit en dat ineffectief toezicht (mede) heeft doen ontstaan of gefaciliteerd.

De drie katalysatoren hebben we als volgt vertaald:

1. Hoe de overheid motiveert (cultuur);
2. Hoe de overheid is georganiseerd (structuur);
3. Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt (controle).

De eerste katalysator heeft betrekking op hoe de overheid gedrag van anderen en het plegen van georganiseerde drugscriminaliteit motiveert of (economisch) stimuleert. Concreet gaat het dan om situaties waarin de handelwijze van de overheid het narratief aanreikt, waartoe anderen in de samenleving zich gaan verhouden en hun gedrag op aanpassen. Daarbij valt te denken aan de boodschap die de overheid doet uitgaan over drugs of het normaliseren, of juist moraliseren van drugsgebruik. Ook kan worden gedacht aan de voorbeeldfunctie van de overheid en haar vertegenwoordigers en hoe negatieve voorbeelden de drempel om criminaliteit te plegen kunnen verlagen. Het betreft echter ook economisch beleid waardoor bepaalde groepen en sectoren kwetsbaar worden en zich gemarginaliseerd kunnen voelen. Kortom, deze eerste katalysator beïnvloedt hoe betrokkenen in de samenleving tegen de overheid of tegen georganiseerde drugscriminaliteit aankijken. Die zienswijze kan de drempel verlagen om zelf aan georganiseerde drugscriminaliteit deel te nemen of georganiseerde drugscriminaliteit door anderen te faciliteren.

De tweede katalysator gaat over structurele aspecten in de wijze waarop de overheid is georganiseerd waardoor gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit kunnen ontstaan. Het gaat hier om de vraag of de overheid voldoende geëquipeerd is om te voorzien waar zij risico loopt en hoe zij onbedoeld gelegenheden creëert voor de georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat onder andere over het leervermogen van de overheid, de bestendigheid van beleid, de verkokering van beleid, samenwerking tussen publieke en private actoren en de beschikbare capaciteit en expertise om de problematiek het hoofd te kunnen bieden.

Tot slot gaat de derde katalysator over hoe de overheid al dan niet toezicht houdt op georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat bijvoorbeeld om lacunes in wet- en regelgeving of asymmetrieën in



toezicht en handhaving tussen landen, regio's en gemeenten waar criminelen handig misbruik van maken. Andere voorbeelden zijn de (on)mogelijkheden om informatie uit te wisselen en data te koppelen, de onbedoelde neveneffecten van toezicht en handhaving en het (ervaren) strafklimaat.

### 3.4 Resumé

In dit hoofdstuk gebruiken we inzichten uit de literatuur over georganiseerde criminaliteit en routine activiteiten, over *state-organized crime* en over *state-facilitated corporate crime* om een analysekader op te stellen. Het analysekader maakt onderscheid tussen drie oorzaken van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit, namelijk hoe de overheid het motief van een potentiële dader, de gelegenheden voor het plegen van georganiseerde drugscriminaliteit en het ineffectief toezicht (mede) heeft doen ontstaan of gefaciliteerd. Die oorzaken kunnen een rol spelen op twee beleidsdomeinen, namelijk het drugs- en criminaliteitsbeleid en het bredere overheidsbeleid. De in de interviews genoemde voorbeelden van specifieke mechanismen en verklarende factoren werden binnen deze matrix van katalysators en analyseniveaus geplaatst. De matrix werd vervolgens iteratief bijgesteld aan de hand van de reflectiegesprekken en de discussie in de begeleidingscommissie. Empirie en theorie hebben elkaar dus geïnspireerd voor het analysekader dat we in de navolgende hoofdstukken gebruiken om antwoord te geven op de vraag hoe we overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kunnen begrijpen en verklaren. Dat gebeurt op basis van 34 interviews met wetenschappers uit binnen- en buitenland en publieke en private organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit, drie reflectiegesprekken met vertegenwoordigers van publieke en private organisaties, alsook mechanismen en voorbeelden uit de literatuur. De navolgende hoofdstukken worden opgebouwd aan de hand van de drie katalysatoren uit het conceptuele model. In Hoofdstuk 4 bespreken we de voorbeelden en factoren die betrekking hebben op het domein van het drugs- en criminaliteitsbeleid en in Hoofdstuk 5 de voorbeelden en factoren die gaan over het bredere overheidsbeleid.

## 4 | Overheidsfacilitering in het drugs- en criminaliteitsbeleid

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld kan worden gefaciliteerd door het overheidsbeleid en -optreden binnen de domeinen drugs en criminaliteit. Met andere woorden, we bespreken de factoren die ons helpen om facilitering via het drugs- en criminaliteitsbeleid te begrijpen en verklaren. Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de drie katalysatoren uit het analysekader. In paragraaf 4.2 bespreken we de wijze waarop drugs- en criminaliteitsbeleid georganiseerde drugscriminaliteit mogelijk kan motiveren of stimuleren. In paragraaf 4.3 komen de factoren aan bod die te maken hebben met hoe de Nederlandse beleidsontwikkeling en beleidsimplementatie over drugs- en criminaliteitsbestrijding is georganiseerd en zo gelegenheden kan bieden voor georganiseerde drugscriminaliteit. In paragraaf 4.4 bespreken we, tot slot, factoren die te maken hebben met de wijze waarop binnen het drugs- en criminaliteitsbeleid al dan niet toezicht wordt gehouden waardoor de georganiseerde drugscriminaliteit kan worden gefaciliteerd. We sluiten het hoofdstuk af met een kort resumé.

### 4.2 Hoe de overheid motiveert via het drugs- en criminaliteitsbeleid

Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht, betreft een eerste katalysator van overheidsfacilitering de wijze waarop de overheid gedrag van anderen motiveert of (economisch) stimuleert. De handelswijze of het narratief van de overheid beïnvloedt dan mogelijk hoe betrokkenen in de samenleving tegen de overheid of georganiseerde drugscriminaliteit aankijken. Die zienswijze kan de drempel om zelf deel te nemen aan georganiseerde drugscriminaliteit, of deelname van anderen aan georganiseerde drugscriminaliteit te faciliteren verlagen. Uit de literatuur en interviews komen twee verschillende factoren naar voren die verband houden met het drugs- en criminaliteitsbeleid en de uitvoering ervan: de overheidsboodschap ten aanzien van drugs en drugscriminaliteit en de doelbepaling en het prioriteren binnen het beleid.

#### 4.2.1 Overheidsboodschap ten aanzien van drugs en drugscriminaliteit

De wijze waarop in de samenleving tegen drugs(criminaliteit) wordt aangekeken, kan mede worden beïnvloed door de boodschap die de overheid daarover doet uitgaan. De overheidsboodschap ten aanzien van drugs en drugscriminaliteit werd in vrijwel alle gesprekken aangehaald als essentieel om te begrijpen waarom we vandaag in Nederland – maar ook deels in andere landen – staan waar we staan met de georganiseerde drugscriminaliteit. Dit verwijst naar (veranderingen in) de boodschap rondom drugs(criminaliteit) door de jaren heen, eventuele ambiguïteiten daarbinnen en naar het narratief waarin het thema drugs(criminaliteit) wordt geplaatst. We geven hieronder een samenvatting van enkele aspecten die werden benoemd in de literatuur en de gesprekken, maar een uitgebreide beschrijving en historische beschouwing van dit complexe probleem is elders te vinden (zie bijvoorbeeld Van Ooyen-Houben & Kleemans, 2015; Abraham, Van Dijk, Hofstra & Spapens, 2021; Spapens & Van de Mheen, 2022).

Het Nederlandse beleid kent sinds jaar en dag een tweesporen aanpak. Daarin wordt aandacht voor de gezondheidsaspecten van drugs gecombineerd met repressie van de productie van en handel in drugs. Ten aanzien van het gebruik van drugs lag de aandacht lange tijd voornamelijk bij het

verminderen van de schade van drugsgebruik [*harm reduction*] door gebruik te gedogen en aandacht te vragen voor de gezondheidsaspecten van gebruik. Zo worden er ruime mogelijkheden geboden om drugs te laten testen. Daarnaast is altijd ingezet op een repressieve aanpak van drugshandel en -productie met het oog op het beheersbaar houden van de problematiek (Spapens & Van de Mheen, 2022).

In de afgelopen jaren is onder invloed van de ondermijningsproblematiek en als reactie op het meer zichtbare drugsgerelateerde geweld, zoals de moorden op kroongetuige Nabil B., advocaat Derk Wiersum en journalist Peter R. de Vries, steeds meer ingezet op een intensievere bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit en is het zwaartepunt in het drugsbeleid steeds meer aan de aanbodkant komen te liggen (in plaats bij het gebruik) waarvoor de verantwoordelijkheid bij Justitie en Veiligheid ligt. Deze verschuiving in de aanpak roept verschillende vragen op in termen van de boodschap die de overheid doet uitgaan over drugs en drugsgebruik.

In de eerste plaats wordt door wetenschappers en critici al langere tijd gewaarschuwd voor de retoriek die met de intensievere bestrijding gepaard gaat waarin echo's weerklinken van wat ook wel een 'war on drugs' wordt genoemd (Bruijn, Vols & Brouwer, 2018; Schuilenburg, 2019; El Hamidi, 2019; Bruijn, 2020; Decorte, 2021). Kenmerkend daarvoor is dat de georganiseerde drugscriminaliteit als 'een vijand van de rechtsstaat'<sup>12</sup> wordt gekenschetst die in de woorden van minister van Justitie en Veiligheid Yeşilgöz-Zegerius 'op alle fronten' moet worden bestreden (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2022).

In de tweede plaats zien we een steeds sterkere afkeuring van drugsgebruik en wordt in toenemende mate een appèl op recreatieve gebruikers gedaan om hen meer bewust te maken van de maatschappelijke – of zelfs ecologische – schade die met de gekochte drugs gepaard gaat (Nieuwsuur, 2021; Loman, 2021; De Bruijn, 2018; Spapens & Van de Mheen, 2022). Zo worden gebruikers in het publieke debat in toenemende mate medeverantwoordelijk gehouden voor het in stand houden van de problematiek, zoals de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een brief aan de Tweede Kamer verwoordde:

*“Wie drugs gebruikt, loopt risico’s. Deze risico’s zijn ernstig en zowel lichamelijk, psychisch, financieel als sociaal van aard. Niet voor niets wil vier op de tien uitgaanders die cocaïne gebruiken hiermee minderen of stoppen. Daarnaast draagt het gebruik van drugs bij aan de instandhouding van een criminele drugsindustrie waar geweld niet wordt geschuwd, zowel in Nederland als daarbuiten. Daarom is het voorkomen en verminderen van gebruik van groot belang voor een vitale samenleving en persoonlijk welbevinden. Met dit doel voor ogen vind ik het belangrijk dat drugsgebruik geen onderdeel is van een normale, gezonde levensstijl. Deze boodschap draagt het gehele kabinet uit”* (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2023).

In de wetenschappelijke literatuur en het maatschappelijk debat wordt in toenemende mate gewaarschuwd voor de keerzijde van deze boodschap(en). Zo zou het tot onnodige polarisatie tussen groepen kunnen leiden, bijvoorbeeld tussen gebruikers en niet-gebruikers. Ook kan onbedoeld de indruk worden gewekt dat de problematiek vooral een probleem van bepaalde wijken en buurten is.

---

<sup>12</sup> Kamerstuk TK 2021-2022, 29 911, nr. 329, p. 7.

Dat kan het vertrouwen van burgers in de overheid aantasten en de maatschappelijke bereidheid om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de drugsproblematiek eerder verkleinen dan vergroten. Dit zou in het bijzonder spelen in die wijken waar bewoners toch al weinig vertrouwen hebben in de overheid (Bruijn, Vols & Brouwer, 2018; Schuilenburg, 2019; El Hamidi, 2019; Bruijn, 2020; Decorte, 2021). Sommigen auteurs suggereren zelfs dat de boodschap dat drugsgebruik genormaliseerd is eerder tot meer dan minder middelengebruik leidt (Van Dongen, Lemmers & Tops, 2021).

Bovendien suggereert de retoriek van een strijd dat de onbedoelde neveneffecten voor lief moeten worden genomen (Passas, 2017; Ayres, 2020). In juni 2022 riepen mensenrecht-experts van de Verenigde Naties nog op om het narratief van een oorlog los te laten, omdat het in veel landen tot mensenrechtenschendingen leidt (United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2022). Nu gaat dat niet specifiek over Nederland, maar ook hier zien we dat een intensievere aanpak tot ernstige problemen voor burgers kan leiden. Zo vraagt Bruijn (2021) in haar proefschrift *The alternative war on drugs* aandacht voor de consequenties van onder andere huisuitzettingen en andere bestuursrechtelijke maatregelen in de strijd tegen drugscriminaliteit voor de rechten van burgers. Zo zijn er bij sluitingen van woningen op basis van artikel 13b Opiumwet verstrekkende huurrechtelijke gevolgen voor bewoners van een gesloten woning, zeker wanneer het (sociale) huurwoningen betreft (zie tevens Bruijn & Vols, 2021). Van Wijk en Lenders (2018) constateerden enig cynisme over de aanpak van wiet-plantages waarbij diegene die bij de onmiddellijke uitbating ervan betrokken zijn streng worden aangepakt maar de organisatoren achter de plantage buiten schot blijven. Dat cynisme kan dan weer leiden tot het voor zichzelf rechtvaardigen van het doorgaan met criminaliteit.

Het bovenstaande laat onverlet dat de georganiseerde drugscriminaliteit stevig moet worden aangepakt en dat daarvoor een brede aanpak (zowel strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, sociaal en financieel) nodig is. Waar het hier echter om gaat, is dat de aanpak niet alleen bestaat uit wat de overheid doet, maar ook uit hoe de overheid daarover communiceert en dat die boodschap de aanpak juist ook in de weg kan zitten. Hoewel de wetenschappelijke literatuur niet altijd tot eenduidige conclusies leidt over hoe de boodschap van de overheid de maatschappij al dan niet beïnvloedt, weten we bijvoorbeeld uit de literatuur over handavingscommunicatie wel dat het doorgaans weinig effect sorteert om mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en daar waar dat gedaan wordt, beter kan worden gecommuniceerd dat de meerderheid de norm naleeft (Kruisbergen, 2005; Van Erp, 2007). Voor de aanpak van drugs en drugsgebruik betekent dit dat beter kan worden gecommuniceerd dat de meerderheid geen drugs gebruikt in plaats van dat drugs is genormaliseerd.

Samengevat impliceert het bovenstaande dat de boodschap die de overheid doet uitgaan kan beïnvloeden hoe betrokkenen in de samenleving aankijken tegen hun eigen deelname aan of die van anderen bij georganiseerde drugscriminaliteit. Of dat zich uiteindelijk in het plegen of in stand houden van criminaliteit vertaalt, hangt ook af van andere aspecten, zoals de gelegenheden en de afwezigheid van toezicht die in volgende paragrafen worden besproken, evenals persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

#### 4.2.2 Prioriteiten binnen het drugs- en criminaliteitsbeleid

De prioriteit binnen het Nederlandse beleid inzake georganiseerde en ondermijnende criminaliteit ligt de afgelopen jaren bij drugsgerelateerde criminaliteit. Onze respondenten gaven aan dat ze deze

prioritering begrijpen, onder meer nadat in – weliswaar niet onbesproken – onderzoek duidelijk werd hoeveel geld erin omging, en al helemaal doordat er de voorbije jaren meer uitgesproken publiek geweld is gepleegd. Drugscriminaliteit is met andere woorden niet langer een blinde vlek. Niettemin waarschuwen verschillende van onze respondenten voor de prioriteitenstelling binnen het drugsbeleid en voor de neveneffecten die de focus op drugs heeft voor andere criminaliteitsdomeinen. Dergelijke argumenten zien we ook in wetenschappelijke literatuur terug.

Ten eerste is de financiële kant van de drugscriminaliteit nog steeds onderbelicht en is het een thema waar de overheid ook weinig doortastendheid heeft getoond om het financieel rechercheren in duurzame structuren te gieten (Nelen, Van Wingerde, Bisschop & Moerland, 2023). Hoewel er gedeeltelijk een beter zicht is ontstaan op illegale geldstromen nadat decennialang werd gewezen op deze blinde vlek, blijkt het moeilijk om de drugsstroom aan een geldstroom te verbinden, en ook omgekeerd: om de illegale geldstromen aan fysieke smokkel te verbinden.<sup>13</sup>

*Dat geldnetwerk wordt afgehandeld door andere spelers dan degenen die de cocaïne lijn doen. Waar ik het met de politie over heb gehad is dat de afgelopen jaren de nadruk is komen te liggen op het afpakken van crimineel vermogen. Niet het afpakken van drugs of illegale sigaretten maar het afpakken van crimineel vermogen. Als je dat wilt doen zit je dus met name op de geldstroom en dat zijn andere netwerken die dat afhandelen. [...] Dat betekent dus dat je met de focus op afpakken heel erg focust op de geldnetwerken en dat de drugs alsnog onbelemmerd deze kant opkomen (R23, publiek).*

Ten tweede ligt een belangrijke prioriteit bij het frustreren van het criminele logistieke proces van drugsimport via de grote Nederlandse logistieke knooppunten zoals de luchthaven van Schiphol, de Rotterdamse haven en kleinere Nederlandse zee- en luchthavens, wat door beleidsmakers de Nederlandse ‘mainports’ worden genoemd.

*Natuurlijk zie je dat drugssmokkel in de havens van Rotterdam en Antwerpen hoge prioriteit krijgt. Vijf jaar geleden werkten geen van de scans in de haven van Antwerpen en dus was het gemakkelijk om drugs te smokkelen. Inmiddels is dat veel moeilijker geworden. Het leven van drugssmokkelaars werd moeilijker gemaakt, maar er is nog steeds geen bewijs dat het de beschikbaarheid van drugs op de markt heeft beïnvloed. Op een bepaalde manier wordt zelfs meer schade omdat de landen van oorsprong meer moeten produceren (R9, wetenschap).*

Hoewel het drugssmokkelaars in havens op die manier steeds moeilijker wordt gemaakt en er grote investeringen zijn gedaan in het opwerpen van barrières in het logistieke proces en in meer - maar verhoudingsgewijs nog steeds weinig - controles op risicotransporten, lijkt dit de drugsmarkt aan de vraagkant maar weinig te hebben beïnvloed, gezien de stabiele prijzen, terwijl de productie werd opgedreven (EMCCDA, 2022; UNODC, 2023). Tegelijkertijd zijn er ook diverse neveneffecten. Zo zijn er verplaatsingseffecten omdat er barrières opgeworpen worden bij de zogenaamde flessenhalzen [*bottlenecks*] van het toegang krijgen tot de havens en de drugs en het passeren van het toezicht. Het verschuift naar andere fases in het logistieke proces (bv. empty depots, op- en overslagbedrijven of ontvangers van goederen in het achterland), naar andere havens (in Nederland, maar ook naar Antwerpen of Hamburg) en leidt tot een grotere nood behoefte aan corruptie waardoor de druk op de havenmedewerkers toeneemt (Roks, Bisschop & Staring, 2021). De modus operandi van de

---

<sup>13</sup> Dit hangt ook samen met allerhande meer organisatorische evoluties in het financieel rechercheren, die we bij 4.3.5 Capaciteit en Personeelsbeleid belichten.

smokkel bewegen dus mee met het toezicht, en tegelijk blijft het moeilijk om dergelijke waterbedeften gedegen te evalueren. Het lijkt dan vooral van belang om zo goed mogelijk te anticiperen op deze verplaatsingseffecten, aangezien we uit eerder onderzoek weten dat de effecten op de markt van korte termijn zijn (Caulkins & Reuter, 1998).

Ten derde worden keuzes gemaakt om op bepaalde types drugs en bepaalde lijnen de prioriteit te leggen, vaak vanuit (terechte) beslissingen in functie van de beperkte capaciteit (bijvoorbeeld geen tijdrovende internationale rechtshulpverzoeken) of een hogere kans op succesvolle vervolging. Een focus op bepaalde bekende drugslijnen betekent dat andere lijnen buiten beeld blijven. Een focus op de korte klap betekent dat de grotere organisaties (gedeeltelijk) buiten schot blijven en ook de opbouw van intelligence in functie van strategische beslissingen voor de toekomst wordt gehypothekeerd. Opsporingsteams worden geacht verantwoording af te leggen over wat ze hebben bereikt, en met korte klappen wordt sneller resultaat geboekt (Kleemans & Kruijssink, 1999; Spapens & Van de Mheen, 2022). De vraag om resultaat wordt politiek echter vaak vertaald naar directe resultaten in aanhoudingen, inbeslagnames of verbeurdverklaringen, in plaats van naar een aanpak die zich richt op de onderliggende problematiek (zie ook 4.3.2. *Symptoombestrijding*). Uiteraard is het te begrijpen dat prioriteiten worden gesteld om de beperkte overheidsmiddelen zo goed mogelijk te besteden en kan een overheid zich niet op alle types georganiseerde criminaliteit richten. Niettemin is het goed om voor ogen te houden dat het voor een crimineel dan interessant kan zijn om de modus operandi hierop af te stemmen.

Ten vierde kan de focus op drugs andere vormen van georganiseerde criminaliteit faciliteren omdat politie, justitie en andere overheidsdiensten minder op die andere criminaliteitsfenomenen kunnen focussen. De prioritering van drugs in het veiligheidsbeleid vraagt veel investeringen die niet elders kunnen worden gedaan. Dit is een politieke keuze, en faciliteert niet direct de georganiseerde drugscriminaliteit, maar heeft wel belangrijke maatschappelijke gevolgen. Bij zijn afscheid stelde een Nederlandse rechercheur dat de bestrijding van drugs van alle taken de meeste investering vroeg van de politie (Decorte, 2021: 3). Zo wordt de smokkel van contant geld door Van Wijk en Lenders (2018) als een blinde vlek gezien.

*De verscherpte aandacht voor drugs in zeecontainers is vermoedelijk ook een verklaring waarom er zelden tot nooit berichten komen van grote hoeveelheden inbeslaggenomen geld. Er wordt eenvoudigweg niet (goed) op geld gelet. Dat geldt helemaal voor de zendingen die per diplomatieke post naar het buitenland gaan. Er wordt gebruik gemaakt van koeriers die, net als bij de drugssmokkel, het geld in hun koffer meenemen of soms op of in hun lichaam. Het geld wordt ook gesmokkeld door het in fruit, wasmachines en autowrakken te verstoppen (Van Wijk & Lenders, 2018: 32).*

Een ander aspect dat door veel respondenten werd vermeld is dat de aandacht voor drugs verder afleidt van criminele praktijken die zeer schadelijk zijn en soms ook verband houden met drugscriminaliteit, maar niet altijd als zodanig worden gezien, zoals fraude en organisatiecriminaliteit.

*Waarom komen we op drugs? Omdat drugs op meerdere fronten het meest ontwrichtende is, daar zit het meeste geld en dat is het meest zichtbare. Ik bedoel we zouden makkelijk een WODC-onderzoek kunnen opzetten over iets anders waar ook miljarden in omgaan zoals afvalstromen. Maar maatschappelijk gezien wordt dat toch anders gewogen dan drugs. Drugs is 'in your face' (R27, publiek).*



*Drugsmokkel is het thema bij uitstek waar er altijd duidelijk onderscheid is tussen de goeden en de slechten, toch in ieder geval in de ogen van beleidsmakers. Al die andere thema's zoals fraude, daar zijn sommige betrokkenen vrienden van de beleidsmakers [...] Drugsmokkelaars daarentegen zijn doorheen de geschiedenis altijd gemakkelijker geweest om op te focussen. Het is altijd goed als je de oorzaak van problemen extern kan zoeken (R14, wetenschap).*

Met andere woorden, de focus op meer traditionele criminaliteitsfenomenen, criminele groepen of samenwerkingsverbanden van drugscriminelen betekent dat andere fenomenen en samenwerkingsverbanden ofwel helemaal niet vervolgd worden ofwel geen label van georganiseerde criminaliteit meekrijgen.

*Er is een fundamenteel probleem met het cliché georganiseerde criminaliteit. Het hele instrumentarium dat georganiseerde criminaliteit tegen probeert te gaan richt zich voornamelijk op de lagere sociale klassen van migranten. En veel criminaliteit in de politieke of bedrijfscontext wordt misschien wel aangepakt, maar niet als georganiseerde criminaliteit (R15, wetenschap).*

Samengevat, door prioriteit te geven aan bepaalde types drugs, bepaalde drugslijnen, korte klappen en traditionele criminele groepen en criminaliteitsfenomenen geeft de overheid het signaal dat andere drugs, andere drugslijnen, onderliggende verklarende mechanismen en minder traditionele criminele groepen of criminaliteitsfenomenen minder belangrijk zijn. Het is uiteraard niet mogelijk dat de overheid alle mogelijke vormen van normoverschrijding met dezelfde intensiteit aanvielt (zie ook paragraaf 4.3.7 over capaciteit). Beleid is immers bedoeld om te sturen en niet alles kan prioriteit zijn of blijven. Politieke beslissingen over prioriteiten in het drugs- en criminaliteitsbeleid kunnen bepaalde vormen van georganiseerde drugscriminaliteit of andere criminaliteit echter meer of minder aantrekkelijk maken. Of dat zich uiteindelijk in het plegen van criminaliteit vertaalt, hangt ook af van andere aspecten, zoals de gelegenheden en de afwezigheid van toezicht die in volgende paragrafen worden besproken, evenals persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

### 4.3 Hoe de overheid is georganiseerd in het drugs- en criminaliteitsbeleid

De tweede katalysator die we in ons model identificeerden en hierna illustreren aan de hand van ons verkennend onderzoek is de wijze waarop de overheid is georganiseerd in het drugs- en criminaliteitsbeleid. Het gaat dus om factoren van meer structurele aard. Hier gaat het om de vraag hoe, en op welke manier, de overheid zich heeft ingericht om te anticiperen waarop zij risico loopt en hoe zij dus mogelijk onbedoeld gelegenheden creëert voor de georganiseerde criminaliteit. Dit verwijst vooral naar de factoren waarmee de overheid het zichzelf moeilijker maakt om een vuist te kunnen maken in de aanpak van drugscriminaliteit en daarmee een systeem creëert waarin het onbedoeld wordt gefaciliteerd.

#### 4.3.1 Leer- & reflectievermogen in een (inter)nationaal politiek landschap

Deze eerste structurele factor van het leer- en reflectievermogen van de overheid gaat over de mate waarin een overheid erin slaagt te reflecteren op de impact van het beleid en de afspraken die zowel op internationaal gebied als nationaal vlak zijn aangegaan.

Ten eerste houdt dit verband met de manier waarop Nederland zich verhoudt tot ontwikkelingen in het internationale politieke landschap en beleid. De aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland past immers binnen een kader van afspraken op het niveau van de Europese Unie en de

Verenigde Naties. De lidstaten verbinden zich ertoe met deze afspraken aan de slag te gaan, maar kunnen zelf wel eigen prioriteiten stellen in het nationale beleid. Dit vereist niettemin wel enige reflectie op de manier waarop het internationale beleid het eigen beleid beïnvloedt en mogelijk zelfs tegenstrijdigheden veroorzaakt. In dat verband, waarschuwen Van Duyne en Vander Beken (2009) dat de Europese dreigingsbeelden (OCTAs en SOCTAs<sup>14</sup>) – maar ook beleid over georganiseerde criminaliteit in meer algemene zin – onvoldoende op wetenschappelijke kennis steunen en dat de lijst prioriteiten die eruit voortvloeit als niet veel meer dan het resultaat van een soort politieke dans, een ritueel moeten worden gezien. Doordat er best veel van deze dreigingsbeelden afhangt, het Europees beleid wordt er immers mede door bepaald, riepen deze auteurs op om de methode transparanter te maken en ook op wetenschappelijke bevindingen te baseren. Ook Zoutendijk (2010) noemde het bepalen van de ernst en dus prioritering van de dreigingen in deze rapporten door internationale en nationale overheidsorganisaties<sup>15</sup> vooral een normatieve beslissing eerder dan het resultaat van een transparante en valide evaluatie. In 2014 beklemtoonde Paoli het belang om in dergelijke dreigingsbeelden de schade transparant in kaart te brengen, wat mogelijk ook tot heel andere prioriteiten zou kunnen leiden. Het meten van de schade van diverse types criminaliteit en verschillende types drugs zal volgens haar sterk verschillen van de beleidsprioriteiten die worden opgesteld. De schade wordt in de Nederlandse dreigingsbeelden meegewogen. Hoewel dergelijke dreigingsbeelden gebaseerd zijn op de beste kennis die er bij de beleidsmakers beschikbaar is over fenomenen, en de rapporten steeds transparanter zijn geworden over de gehanteerde methode, is het belangrijk in gedachten te houden waar ze wel en geen inzicht in kunnen geven. Ze worden gebruikt om de prioriteiten voor het beleid te bepalen, maar zijn gebonden aan de focus op bepaalde fenomenen en criminelen en niet op andere, verschillende landen hebben vaak drastisch verschillende operationele definities en dus verschillende cijfers, en het bepalen van het dreigingsniveau blijft subjectief (Levi, 2008). De prioriteiten zijn ook niet voor elk land even belangrijk. Dit toont het belang aan van het voldoende reflecteren op de eigen beleidsontwikkeling en -keuzes, indachtig de afspraken die op Europees en internationaal niveau zijn gemaakt.

Ten tweede gaat het leer- en reflectievermogen over de manier waarop de overheid het eigen beleid in ogenschouw neemt. De meeste van onze respondenten stellen dat de georganiseerde drugscriminaliteit profiteert van de wisselende focus in het Nederlandse veiligheidsbeleid. In de literatuur vinden we een voorbeeld terug in het Nederlands beleid ten aanzien van de transportsector en georganiseerde criminaliteit (Bervoets, Corsel, Kaal & Van de Ven, 2021). Dat beleid richt zich op het opwerpen van barrières en het dichten van lekken die zich naar aanleiding van incidenten voordoen. Daar stellen criminele samenwerkingsverbanden steeds weer nieuwe methoden tegenover. Een alternatieve aanpak zou liggen in het kiezen voor lange termijn, duurzaam en wendbaar beleid dat de onderliggende oorzaken van het crimineel misbruik in de sector – bv. de hoge concurrentiedruk en slechte arbeidsvoorwaarden – aanpakt (Bervoets *et al.*, 2021). Dat betekent echter dat in de actualiteit van het politieke debat op het belang van de lange termijn focus gewezen moet worden en niet kan worden meebewogen met de politieke actualiteit waarin soms beloftes worden aangegaan. Zo stelt ook volgende respondent:

---

<sup>14</sup> Organized Crime Threat Assessments & Serious and Organized Crime Threat Assessments.

<sup>15</sup> Zie ook de Nationale Dreigingsbeelden.

*Je zet jezelf ook een beetje klem als je op een gegeven moment allerlei publieke uitspraken doet met een bepaalde stelligheid. Dan kan je op een bepaald moment niet meer zo snel terug (R19, privaat).*

Ayling (2013) laat zien dat in het politieke electorale cyclische systeem beleid en maatregelen ten aanzien van georganiseerde drugscriminaliteit lang niet altijd gestoeld zijn op gedegen analyses van en een langetermijnvisie op de problematiek, maar soms sterk incident gedreven zijn. Zo werd in Australië de zogeheten *Criminal Organisations Control Act* (2009) een loutere tien dagen na een dodelijke confrontatie tussen outlaw motorcycle gangs op de luchthaven van Sydney ingevoerd. De wet werd echter twee jaar later als ongrondwettelijk beoordeeld door het Hooggerechtshof. In Nederland werden hallucinogene paddenstoelen verboden door de onrust die was ontstaan nadat enkele incidenten in de media waren gekomen (Boekhout-Van Solinge, 2010). Ook in Italië wordt veel reactief beleid geïmplementeerd na moorden of schandalen, aldus een van onze respondenten (R16, wetenschap):

*Vooral het beleid over georganiseerde criminaliteit wordt gevoed door noodgevallen en kritische gebeurtenissen zoals moorden en schandalen. Daarna is er haast om beleid te maken en te implementeren. [...] Ik zie weinig strategisch denken over wat het concrete plan is. Ik zie voornamelijk reactief denken bij politie en openbaar ministerie (R16, wetenschap).*

Binnen dit politieke landschap, dat soms aan een zeker alarmisme of ad hoc beleid onderhevig is, is het ook moeilijk om fouten toe te geven of onbedoelde neveneffecten te erkennen. Overheden gaan daarbij vaak verder op de ingezette weg omdat er al middelen en energie in zijn geïnvesteerd. Onnodig, tegenstrijdig of ineffectief beleid wordt dan niet of nauwelijks bijgestuurd (Ayling, 2013: 14). Voldoende rekenschap geven is vaak moeilijk bij een onderwerp dat met sterke publieke en politieke opinies gepaard gaat (Van Ooyen-Houben & Kleemans 2015: 215).

De neiging van het politieke bestuur om daadkrachtig en snel te willen reageren op incidenten zorgt voor snelle beslissingen die wellicht anders waren uitgevallen wanneer een moment van reflectie was ingebouwd. Dergelijke uitspraken kondigen immers vaak radicale veranderingen aan in plaats van beleid dat wordt bijgestuurd naar aanleiding van de uitkomsten van gedegen evaluaties. *“Dus we hebben een probleem, we roepen iets en dan denk je eigenlijk al meteen ‘dat is gewoon praktisch bijna onuitvoerbaar’”* (R26, privaat). Voorbeelden die hierover in de interviews werden aangehaald zijn de uitspraken van de Rotterdamse burgemeester Aboutaleb om in de haven van Rotterdam alle containers uit bepaalde landen te controleren op drugs, de ontwikkelingen in de toeslagenaffaire waarin de politiek uitspreekt dat gedupeerde ouders direct gecompenseerd moeten worden zonder dat daarbij aandacht lijkt te zijn voor het feit dat daarmee ook grote bedragen vrijkomen voor een groep die daadwerkelijk fraudeert. Ook de timing waarop het Multidisciplinair Interventie Team (MIT) werd aangekondigd direct na de moord op advocaat Derk Wiersum, wordt in dit kader genoemd. Met een moment van reflectie en onderzoek was wellicht een andere oplossing naar voren gekomen of had het MIT een meer vruchtbare voedingsbodem gehad, aldus een respondent:

*Als je bijvoorbeeld kijkt naar de oprichting van het MIT. Dat is eigenlijk gebeurd op basis van een politiek besluit. Je had ook aan de voorkant kunnen overwegen om naar aanleiding van de aanslag de wetenschap een onderzoek te laten doen om te kijken wat er nodig is om de aanpak van ondermijning te gaan versterken. En daar was misschien niet als cadeautje het MIT*

*uitgerold, maar misschien iets anders. En als het wel het MIT was geweest, had er een hele andere voedingsbodem gelegen voor het MIT om te gaan groeien. (R25, publiek)*

Al vanaf de oprichting van het MIT waren er kritische geluiden te horen, vanuit de wetenschap en praktijk, over de toegevoegde waarde van het team, maar ook over de wijze waarop het MIT moest worden samengesteld en waaraan het MIT organisatorisch moest worden opgehangen (zie Nelen *et al.*, 2023: 38-39). Een en ander leidde er medio 2022 toe dat het MIT als zodanig werd afgebroken en dat de samenwerking een vervolg heeft gekregen als de Nationale Samenwerking tegen Ondernijmende Criminaliteit (NSOC).<sup>16</sup> NSOC richt zich specifiek op 'het ontvlechten van de financiële verwevenheid van onder- en bovenwereld'. Eind 2023 moet blijken of NSOC tot de beoogde meerwaarde in de aanpak van ondernijmende criminaliteit leidt.<sup>17</sup>

Ook de uitvoeringsorganisaties moeten manoeuvreren in dit politieke landschap en zien hun capaciteit, doelstellingen en verantwoordingsstructuren meebewegen. Verschillende respondenten gaven aan dat ze ondanks een redelijke continuïteit in het Nederlandse beleid inzake drugs en criminaliteit niettemin soms het gevoel hebben op plotse veranderingen te moeten reageren, waarbij iets de ene dag de grootste prioriteit heeft en erna iets anders voorrang krijgt. Die plotse veranderingen kunnen daarbij ook in andere dan het beleidsdomein drugs hun oorsprong hebben.

*De douane is al lang bezig met controles op drugs, maar doet veel meer controles dan dit. Dan kwam Brexit erbij, daarna kwamen de Russische sancties erbij. Vervolgens ontstaat er heel veel gedoe omdat er allerlei Russische containers extra gecontroleerd moeten worden waardoor het havenproces vastloopt. Dan moet de douane ergens mensen weghalen. Je wil niet dat [...] er aan de andere kant een gat ontstaat. [...] Het is de waan van de dag. Die sancties kwamen en heel veel Russische containers mochten niet meer worden geëxporteerd uit de Rotterdamse haven. En dat was ook gelijk het allergrootste probleem wat er op dat moment bestond in de Rotterdamse haven terwijl je het structurele probleem dan bijna opzichschuift (R26, privaat).*

De parallellen met de toeslagenaffaire worden verschillende keren gemaakt en dan met name dat onvoldoende is nagedacht over wat de langetermijneffecten zullen zijn voor de bredere aanpak van drugs- en andere criminaliteit.

*De belastingdienst is met man en macht bezig om het tij te keren met de politieke opdracht die ze hebben om de toeslagen affaire in goede banen te leiden. Maar niemand beseft dat als dit de belastingdienst zoveel tijd en energie kost om dat nu te doen, dat de mensen die normaal de boekenonderzoeken en de huisbezoeken doen, die nu veel minder doen. Dat betekent dat er ook veel minder fraude onderzoeken onze kant op komen en [...] over 10 jaar gaan we dan zeggen dat die stromen zijn opgedroogd (R23, publiek).*

*Wat er is gebeurd met de toeslagenaffaire is natuurlijk heel erg. Wij zien alleen de mensen die daadwerkelijk gefraudeerd hebben. Wat wij ook zien is dat die mensen nu allemaal €30.000 krijgen, hun privé-schulden worden kwijtgescholden, hun kinderen krijgen geld [...] maar wij staan dadelijk op zitting want sommige hebben gewoon echt voor tonnen gefraudeerd. Dus wat ik wel eens mis in de politiek is een stapje terug. Het lijkt heel erg ad hoc 'oh wat erg, hier moeten*

---

<sup>16</sup> <https://www.tegenondernijmendecriminaliteit.nl/>

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 29 911, nr. 350.

*we iets aan doen'. Maar vraag dan ook even na bij de mensen in het veld wat de gevolgen óók kunnen zijn (R1, publiek).*

Uiteraard is het niet de bedoeling van dit onderzoek om de toeslagenaffaire tegen het licht te houden, maar wanneer we de vraag over facilitering aan onze respondenten stelden, kwamen naast kleine voorbeelden ook bredere systemische oorzaken aan bod zoals een gebrek aan reflectie op de lange termijn impact op capaciteit, intelligence, opsporing, etc. De toeslagenaffaire – en de nadere analyse van de oorzaken ervan (zie Frederik, 2021) – kan hier een interessante parallel zijn.

Een ander voorbeeld dat in deze context werd genoemd is de onduidelijkheid over de mogelijkheden van informatie-uitwisseling tussen publieke organisaties en tussen publieke en private organisaties (zie ook 4.4.4. *Informatie-uitwisseling*). Dit is uiteraard al enige tijd onderwerp van discussie in Nederland en is onder meer naar aanleiding van de toeslagenaffaire nog verder onder druk komen te staan. Uitvoeringsorganisaties merken dat deze onduidelijkheid impact heeft op hun strategieën, maar ook hun enthousiasme, in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit (Nelen *et al.*, 2023).

Verschillende respondenten gaven vanuit precies die bezorgdheid over een gebrek aan leer- en reflectievermogen aan hoe moedig ze het vonden dat de Nederlandse overheid een onderzoek liet uitvoeren over haar eigen mogelijke rol. Ze spraken bewondering uit voor deze mate van zelfreflectie in het zoeken naar de beste manier om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Daarbij gaven ze ook aan dat het essentieel is om niet alleen op de kleine mechanismen van facilitering te focussen maar zeker – en vooral – ook op de grotere systemische verklaringen. In andere landen is er volgens de respondenten nog weinig ruimte voor een dergelijk geluid.

*Ik zou zeker graag een gesprek hebben in Italië over de effectiviteit van het beleid, maar voor zover ik weet zijn we niet echt geïnteresseerd in de effectiviteit van de maatregelen. Meer nog, we gaan er van uit dat de maatregelen effectief zijn. Uiteraard ben ik het daar niet mee eens (R16, wetenschap).*

*Sommige van de beste wetenschappelijke studies over georganiseerde criminaliteit van de voorbije 10-15 jaar werden in Nederland uitgevoerd. Daar bestaat geen twijfel over. Maar een essentieel punt is dat het onderzoek weinig kritisch is. Het is pragmatisch en gaat hand in hand met het overheidsbeleid en stelt er zelden vragen over. Toen ik hoorde dat je me voor dit project wou interviewen, vatte ik dat op als het teken dat er een nieuwe wind waait, ook al is dat in realiteit waarschijnlijk niet zo (R9, wetenschap).*

*Ik geef de overheid complimenten dat ze zelfs maar durven deze weg op te gaan, want iedereen is bang dat er bewijs wordt verzameld dat ze mogelijk in verlegenheid zal brengen (R14, wetenschap).*

Volgens onze respondenten kan de georganiseerde drugscriminaliteit ervan profiteren wanneer de overheid niet aan kritische zelfevaluatie doet of de gevolgen van beleid niet monitort. Zo gaat de introductie van nieuw beleid vrijwel altijd gepaard met risico's, inclusief mogelijke waterbedeffecten van maatregelen in de aanpak van drugssmokkel. Zo leidt de invoering van de uithalerswet – waarmee het onbevoegd aanwezig zijn op het terrein van havens en luchthavens strenger kan worden bestraft – tot zorgen over de vraag of dat niet juist tot veel jongere uithalers en een toename van geweld zal leiden, omdat criminelen zich toch toegang willen verschaffen (Gunneweg, 2022; Politie, 2023). Het monitoren van deze risico's is derhalve essentieel. Het is daarom ook essentieel dat geleerd wordt op

basis van de voorgeschiedenis van het zowel internationale als nationale beleid over drugscriminaliteit en dat op basis daarvan een duidelijke visie wordt neergezet en dat men die visie ook durft te monitoren.

*Ik neem aan dat de overheid het op een of andere manier altijd goed bedoelt, maar ze erven ook het beleid en de oogkleppen van het beleid uit het verleden. Veranderingen zijn vaak incrementeel en er wordt niet met een wit blad gestart. Het is onbedoeld faciliterend wanneer er geen oog is voor deze feedbackloops van dat beleid (R20, wetenschap).*

De respondenten beklemtonen dus dat er niet altijd voldoende wordt erkend dat de beleidskeuzes uit het verleden ook vandaag nog kunnen doorwerken en dat er ook onbedoelde neveneffecten zijn van dat beleid.

#### 4.3.2 Symptoombestrijding

Zowel de beleidsrapporten als de interviews wijzen op symptoombestrijding als iets wat overheidsfacilitering in de hand kan werken. Wanneer het veiligheidsbeleid zich eerder richt op het bestrijden van symptomen dan op het aanpakken van de onderliggende oorzaken, verhindert dit het in beeld komen van de bredere problematiek en wordt eerder reactief dan proactief gehandeld. Zowel buitenlandse als Nederlandse voorbeelden van deze symptomen en onderliggende oorzaken, zowel inzake mensenhandel als drugshandel, worden hierna besproken.

Een eerste voorbeeld betreft het reguleren van casino's in de Verenigde Staten. Het doel van deze regulering was om de georganiseerde misdaad uit de wereld van de casino's te houden. Daarvoor werden regels bedacht zoals dat casino's minimaal 500 hotelkamers moesten hebben. Het idee was dat de georganiseerde misdaad nooit in staat zou zijn zoveel kapitaal te investeren, waardoor enkel grote multinationale ondernemingen casino's konden oprichten en uitbaten. In de praktijk bleek echter dat criminele netwerken via allerlei toeleveranciers (horeca, wasserij, schoonmaak) op grote schaal betrokken konden blijven bij en konden investeren in casino's (R14, wetenschap). Deze respondent benoemt de toeleveranciers van casino's hier als een blinde vlek in de regulering van een criminogene markt, maar het gaat terug op een bredere dynamiek van focussen op een bepaalde manifestatie van de georganiseerde (drugs)criminaliteit waarbij geen of te weinig oog is voor de mogelijke onderliggende betrokkenheid noch voor de mogelijke verplaatsingseffecten.

Een tweede voorbeeld van dergelijke symptoombestrijding komt uit Spaanse wetenschappelijke literatuur en betreft de wetgeving rondom mensenhandel, die kan dienen als een les voor ander beleid (León, 2010: 27-28). De auteur licht toe dat de focus in Spanje op een harde aanpak van de mensenhandelaar werd gelegd, maar er amper aandacht was voor wie werd verhandeld en waarom dat gebeurde. Omdat er geen aandacht was voor de onderliggende oorzaken, hield dit volgens Leon een systeem in stand waarin de problematiek in stand blijft, juist omdat de criminelen (de mensenhandelaar in dit voorbeeld) vervangbaar zijn. Bovendien ontvingen de slachtoffers van mensenhandel geen steun en werden ze ook niet geïntegreerd waardoor ze vaak opnieuw in handen vielen van de criminele netwerken die ze verhandelden.

Bij de aanpak van drugsdealers zijn er eveneens verschillende voorbeelden van symptoombestrijding te vinden die de drugscriminaliteit in de hand werken of ongunstig beïnvloeden. Zo tonen verschillende studies aan dat het oppakken van dealers ongewenste neveneffecten heeft op de drugsmarkt en zelfs aanzuigend kan werken. Het kan immers leiden tot een grotere aanwas van

nieuwe dealers, waardoor er, wanneer de opgepakte dealers weer vrijkomen, concurrentie ontstaat en mogelijk geweld (R22, wetenschap). Het oppakken van dealers kan eveneens leiden tot de inname van de buurt door andere criminele groeperingen, die zich soms gewelddadig in de markt proberen te vestigen en dat geweld ook op langere termijn aanhouden om hun overmacht te behouden (Abadie *et al.*, 2018: 24). Dit werd zowel in Noord-Amerikaanse steden als in Latijns-Amerika aangetoond. Een Mexicaanse studie wijst zelfs op een vicieuze cirkel van geweld. De politie grijpt strenger in wanneer dealers onderling meer geweld gebruiken. Dat leidt tot meer concurrentie en een verstoring van de markt, waarna weer meer geweld wordt gebruikt door criminele groepen om hun rol in de drugsmarkt te heroveren (Rios, 2013: 138). Volgens deze auteur vindt het druggerelateerd geweld bovendien niet alleen plaats bij interacties tussen criminele groepen, maar ook tijdens het overheidsingrijpen. Omdat het leger of speciale interventiediensten worden ingezet in gebieden met merkbare aanwezigheid van drugscriminelen, escaleert het geweld (Rios, 2013: 142). Er is sprake van een wapenwedloop tussen overheden en bendes waarbij ze zichzelf steeds verder bewapenen, maar elkaar ook met cryptocommunicatie en veranderende smokkelmethodes en -routes te snel af proberen te zijn. Het bovenstaande betekent uiteraard niet dat drugsdealers of andere criminelen niet zouden moeten worden aangepakt, maar het betekent wel dat de mogelijke neveneffecten van die aanpak moeten worden gemonitord en dat er daarnaast ook andersoortig beleid nodig is dat de onderliggende oorzaken aanpakt.

Verschillende respondenten zinspeelden er ook op dat een dergelijk aanzuigend effect mogelijk ook in Nederland speelt bij straatdealers, maar eveneens bij de uithalers die in de Rotterdamse haven worden opgepakt en sinds januari 2022 zwaardere straffen kunnen krijgen (Wetboek van Strafrecht artikel 138aa), maar zo weer vervangen kunnen worden.

*Dat je er in de intelfase en de voorbereidende fase weinig op investeert in de veronderstelling dat als je die kleine jongens er allemaal uittrekt dat dan vervolgens het probleem wel minder zal worden terwijl je het juist averechts ziet werken. Want die kleine jongens die liggen voor het oprapen op dit moment in de maatschappij en die trek je zo je wereldje weer binnen. En die committeer je weer zo aan jouw business en het vergemakkelijkt eigenlijk jouw business omdat je weet dat er geen langdurige relaties zullen gaan ontstaan, want ze worden toch weer zo uit de markt gehaald door die overheid die heel snel wil scoren. Dus de grote laag erboven die de kernfuncties in het netwerk hebben, ja, die zijn de lachende derde want die zien alleen hun mededaders, hun uitvoerders [aangepakt worden]. En eigenlijk zijn het wel slachtoffers, als je het maatschappelijk bekijkt (R18, publiek).*

Met die laatste zin van het citaat haalt deze respondent een aspect aan dat eveneens diverse keren werd benoemd, namelijk dat bij een focus op symptomen van georganiseerde drugscriminaliteit vaak vooral groepen worden geraakt die al maatschappelijk kwetsbaar zijn. Het focussen op de symptomen eerder dan de onderliggende oorzaken kan daarom ook op een andere manier een versterkend effect hebben. Neem het voorbeeld waarbij panden worden gesloten en gezinnen met kinderen daardoor op straat komen te staan (Van Wijk & Lenders, 2018: 48). Hoewel deze gezinnen weliswaar in de drugscriminaliteit betrokken waren, zijn het vaak de zogenaamde katvangers die tegen de lamp lopen, en wordt met de harde aanpak van deze mensen niet fundamenteel in het criminele netwerk ingegrepen.

*Wij zijn ook nog echt bezig met de kilo's, de knaken en de kerels. Omdat dat zichtbaar is. Terwijl dat onzichtbare veel destructiever is en dat gaat uiteindelijk veel verder dan we denken. (R27, publiek)*

Een voorbeeld dat in de interviews vaker werd aangehaald, laat zien hoe criminelen de zogeheten Damocles wetgeving gebruiken om panden van concurrenten te laten sluiten:

*Een burgemeester zou als hij even nadenkt toch moeten begrijpen dat hij echt faciliteert wanneer een crimineel een handgranaat bij de deur van een "collega" legt en dat pand van de "collega" dan wordt gesloten. [...] Dat is een extreem voorbeeld, tegenwoordig zijn ze veel genuanceerder maar in het begin werkte het toch wel zo. Er werd klakkeloos gebruik gemaakt van bevoegdheden zonder daar te nuanceren (R2, privaat).*

Het werkelijke probleem – onderlinge concurrentie en geweld – wordt met het sluiten van panden niet opgelost en wellicht zelfs gefaciliteerd. Ook bij het opwerpen van barrières om de betrokkenheid van georganiseerde (drugs)criminaliteit in bepaalde sectoren tegen te gaan, wordt er soms te veel naar het symptoom en te weinig naar de onderliggende oorzaken gekeken, zoals het eerder aangehaalde voorbeeld van de transportsector waarbij vaak kortetermijnmaatregelen worden ingezet al liet zien (Bervoets *et al.*, 2021: 166).

Samengevat, voor een effectieve aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit zou gekeken moeten worden naar wat onderliggend is aan het fenomeen, niet alleen naar de directe manifestaties ervan. De focus ligt in Nederland niet alleen op wat we in het voorgaande als symptomen (uithalers, drugspanden) duiden. Dit wordt gecombineerd met een focus op organisatoren, de onderliggende criminele netwerken en machtsstructuren en de criminele opbrengsten. De aanpak is een combinatie van de repressieve aanpak van drugscriminelen, het ontmantelen van criminele verdienmodellen, het opwerpen van barrières en het voorkomen van jonge aanwas. Nederland focust dus op preventie, misschien zelfs meer dan andere landen, maar de aanpak blijft voor een belangrijk deel reactief. Er wordt ingezet op het verstoren van de drugssmokkel, maar dit blijft nog vaak aan de oppervlakte en kan daarom ook tot ongewenste neveneffecten zoals een aanzuig- of verplaatsingseffect leiden. Dit zijn uiteraard ook effecten van beleid, die mogelijk zelfs goed staan wanneer op korte termijn resultaten worden gemikt, maar het riskeert wel voorbij te gaan aan oorzaken die slechts op langere termijn kunnen worden aangepakt.

#### 4.3.3 Verkokering en mono-disciplinariteit

Waar in de vorige paragraaf de focus lag op een gebrek aan aandacht voor de onderliggende oorzaken, gaan we in deze paragraaf in op de vaak moeizame afstemming tussen verschillende overheidsinstanties en tussen verschillende sporen in de aanpak van drugscriminaliteit (verkokering) en een beperkte integrale aansturing bij overkoepelende problemen (mono-disciplinariteit).

In de interviews en reflectiegesprekken kwamen diverse voorbeelden naar voren, waarbij de respondenten 'overkoepelende problemen' noemden die door afzonderlijke ministeries of overheidsorganisaties worden aangepakt.

*Als je vanaf een iets hoger abstractieniveau gaat kijken, dan zie je dat we een probleem dat over meerdere ministeries heen valt vaak proberen om daar onderdelen uit te halen en die binnen één of twee of drie ministeries zelfstandig proberen op te lossen (R24, publiek).*



Drugscriminaliteit werd bij uitstek als een van de thema's genoemd waar onvoldoende zicht bestaat op initiatieven die erover bestaan en worden opgericht, waardoor volgens onze respondenten ook kansen gemist worden om meters te maken. Onderstaand citaat licht dit toe:

*Dan moet je een pas op de plaats kunnen en durven maken, maar hoe doe je dat goed? Je zou het inzichtelijk kunnen maken met concrete voorbeelden van wat je laat liggen als je dat niet doet. Maar dan kijken we breder dan de deelelementen die ieder ministerie bijvoorbeeld voor eigen rekening neemt. Wat is dan het bredere plan van aanpak? Kijk, wat we nu doen is dat we al die losse elementen aan elkaar breien. En dan maken we daar een aanpak op. En ben ik erg zweverig dan geloof ik dat het morgen wel goed komt. [...] Ik denk dat je pas echt stappen gaat maken als – en ik noem het ook gewoon maar een open deur – als je durft over je eigen schaduw als organisatie heen te stappen, als je durft ook soms je eigen belang ten gunste van een groter belang op te geven (R1, publiek).*

Aan de uitdagingen met de publieke integrale samenwerking en publiek-private samenwerking in de aanpak van georganiseerde criminaliteit wijdt nagenoeg elk beleidsrapport van de voorbije decennia enkele paragrafen of hoofdstukken (zie voor een recent overzicht Nelen *et al.*, 2023). Het gaat om uitdagingen bij het afstemmen van eigen belangen en gemeenschappelijke doelstellingen, overgeorganiseerdheid en een gebrek aan draagvlak voor samenwerken. Ook in 2015 werd reeds op een gebrek aan samenhang en afstemming tussen het directe en indirecte preventiebeleid van de diverse departementen van de rijksoverheid gewezen in een beleidsdocument van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (De Waard, 2015). In Nederland wordt de voorbije jaren ook veel samengewerkt in de aanpak, zowel publiek-publiek als publiek-privaat, maar er is wel leergeld betaald en energie in het systeem weggelekt (Nelen *et al.* 2023). Deze uitdagingen zijn dus niet nieuw, maar wel blijvend actueel en kunnen doordat ze kenmerkend zijn voor het brede systeem waarbinnen zowel de preventieve als repressieve aanpak van drugscriminaliteit een plaats krijgt eveneens als verklarend mechanisme voor facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit worden meegenomen.

#### 4.3.4 Bestuurlijke weerbaarheid

Wanneer criminelen zich willen vestigen in een bepaalde gemeente moeten ze kunnen investeren in grond, vastgoed of in bedrijven en daarvoor zullen ze meestal ook met de gemeente in contact komen over vergunningen (LIEC, 2019). Het vermijden dat criminelen voet aan de grond krijgen in economische sectoren is ook wat Nederland met de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) beoogt. Om te vermijden dat criminelen zelf in de kijker lopen, laten ze soms familieleden als stroman/-vrouw optreden bij het aanvragen van deze vergunningen. Zeker wanneer de sector geen vergunningen vereist kunnen ze snel voet aan de grond krijgen (Van der Torre, van Wijk, Heijkoop, De Boer & Wolsink, 2021).

In een onderzoek naar lokale weerbaarheid merken Broekhuizen, De Wildt en Boutellier (2020: 15) op dat het met name in kleinere gemeenten soms moeilijk is om criminelen buiten de deur te houden vanwege de sterke verwevenheid van het gemeentelijk apparaat met bewoners of bedrijven of afhankelijkheid van organisaties binnen een gemeente van (criminele) weldoeners:

*Ik heb zelf een keer een casus gehad, een zaak, toen had ik iemand aangehouden. Dat was een 'drugsmeneer'. Toen werd ik gebeld door een gemeente met de vraag wat ik in hemelsnaam gedaan had. Want nu waren ze de donateur van het kunstgras van een hockeyveld kwijt (R1, publiek).*

De – soms sterke – afhankelijkheid van lokale organisaties van externe financiële middelen kan risico's meebrengen voor georganiseerde drugscriminaliteit. Zo werd in eerder onderzoek al vastgesteld dat lokale overheden zich in tijden van krapte soms laten verleiden om met minder legitieme ondernemers in zee te gaan voor de sponsoring van lokale evenementen of sportclubs (zie ook Loef & Lagendijk, 2015). Bovendien kan de sterke verwevenheid tussen het lokale bestuur en bewoners en organisaties uit de betreffende gemeente het moeilijker maken om tegen misstanden op te treden (Loef & Lagendijk, 2015; Broekhuizen *et al.*, 2020). Criminele organisaties kunnen zo onbedoeld de kans krijgen om zich in bepaalde gemeenten te wortelen:

*[Criminele groepen] kunnen bereid zijn om hun geld te investeren in gebieden waarin legitieme investeerders niet geïnteresseerd zijn. Omdat de lokale overheden wanhopig zijn om investeringskapitaal naar hun gemeente te laten komen, staan ze er vrij open voor en zijn ze misschien bereid om sommige overtredingen of wat dan ook over het hoofd te zien. Later zijn ze ontvankelijk voor verzoeken of wensen van deze ondernemers. Op deze manier dringen criminelen mogelijk door in de legitieme sferen van de samenleving. En deze inmenging begint meestal op lokaal niveau, zou ik zeggen. Hoe ver de verwevenheid vervolgens gaat, dat staat ter discussie (R15, wetenschap).*

#### 4.3.5 Capaciteit en personeelsbeleid

Capaciteitsproblemen binnen private en publieke organisaties belast met de handhaving en opsporing van georganiseerde drugscriminaliteit zetten het strafrechtelijk systeem onder druk, dwingen tot het maken van keuzes en kunnen een optimale aanpak hinderen (Bervoets *et al.* 2021; Nelen *et al.*, 2021). Als we kijken naar het grote aantal openstaande vacatures en de krapte op de arbeidsmarkt moet worden geconcludeerd dat een deel van de capaciteitsproblemen bij de overheid simpelweg buiten de invloedssfeer van deze organisaties ligt en te maken heeft met macro-economische en demografische factoren. Des te belangrijker is het dus om vroegtijdig te anticiperen op dreigende personeelsuitstroom en om de beperkte capaciteit optimaal te benutten. Dit wil nog wel eens botsen met de opstapeling van taken waar organisaties belast met toezicht, handhaving en opsporing mee te maken krijgen. Van een officier van justitie wordt verwacht dat er ook aandacht is voor het slachtoffer, de Douane moet zich naast de focus op drugsimport ook focussen op de gevolgen van Brexit en de sancties tegen Rusland als gevolg van de oorlog in Oekraïne en het oplossen van de toeslagenaffaire vraagt weer veel capaciteit van de Belastingdienst. De extra opgelegde taken leiden tot minder aandacht voor drugscriminaliteit in een situatie waar de capaciteit al beperkt is (R7, publiek). Minder capaciteit leidt niet noodzakelijkerwijs tot een slechter resultaat, aangezien het vaak ook afhangt van de betrokkenheid van het personeel dat er wel is. Niettemin zet de krapte op de arbeidsmarkt wel druk op de bestaande capaciteit van de overheid. De in de afgelopen jaren vrijgekomen structurele middelen lossen deze problematiek volgens de respondenten maar ten dele op. 'Het geld is er wel, maar de mensen zijn er niet', aldus een respondent (R7, publiek). Hoewel de capaciteitsdruk en ook de extra middelen een zekere urgentie creëren om snel nieuwe mensen aan te stellen, moet er juist voor worden gewaakt dat er mensen worden aangesteld met verkeerde intenties.

Ook helpt het niet dat het moeilijk is om benodigde expertise – financieel, big data, leiderschap - überhaupt te vinden. Voordat de versterkingsgelden structureel werden, waren veel functies van tijdelijke aard (zie ook Nelen *et al.*, 2023). Dat betekent dat er een groter verloop is. Dat is van invloed

op de samenwerking tussen overheidsdiensten, maar eveneens op het vertrouwen tussen medewerkers (Salet, 2019). Dat vertrouwen opbouwen heeft immers tijd nodig die er niet is doordat 'de poppetjes' vaak schuiven (Salet, 2019). Bij enkele respondenten heerst het gevoel dat, met name bij ministeries, ambtenaren veel van plek wisselen en hierdoor minder inhoudelijke kennis kunnen opbouwen en vasthouden (R17, privaat; R26, privaat).

Tot slot wordt door onze respondenten gesproken over de arbeidsvoorwaarden voor (overheids)medewerkers die voor een belangrijk deel bepalen hoe aantrekkelijk het is om te kiezen voor een carrière in de veiligheidsketen (R1, publiek; R27, publiek; zie ook Nelen *et al.*, 2023). Ook maakt een laag salaris werknemers extra kwetsbaar voor benadering door criminelen. In de interviews wordt als voorbeeld onderbetaald personeel op (lucht)havens genoemd (R1, publiek; R25, publiek) maar in internationale literatuur wordt ook beschreven hoe het salaris van gevangenismedewerkers corruptie in de hand werkt (Abadie *et al.*, 2018).

Niet alleen de overheid heeft last van de krapte op de arbeidsmarkt. Ook bedrijven maken daardoor soms andere keuzes in het selectieproces. Zo worden werknemers ingehuurd via uitzendbureaus en voelen werkgevers niet meer de ruimte om werknemers waarover zij twifelen te weigeren aan de poort. Het aannemen van goed personeel wordt ook nog bemoeilijkt door het feit dat werkgevers onderling weinig tot geen juridische mogelijkheden hebben om informatie over dubieuze werknemers te delen met elkaar waardoor het zomaar kan dat een ontslagen werknemer op Schiphol aan de slag kan gaan in de haven van Rotterdam (R3, publiek, R26, privaat). Dit alles leidt er uiteindelijk toe dat er concessies worden gedaan op het gebied van veiligheid- en drugsbeleid. Hoewel in dit verband, ontwikkelingen gaande zijn in de Rotterdamse haven (Project Gatekeeper), zal een toegenomen controle op de achtergrond, identiteit en eventuele antecedenten van sollicitanten, er niet toe leiden dat de krapte op de arbeidsmarkt is opgelost. Een illustratie kwam in dit verband voort uit de personeelskrapte op Schiphol:

*Maar die recruiters worden beoordeeld op hoeveel mensen ze binnenhalen, ze worden niet beoordeeld op hoe ze integere medewerkers binnenhalen (R7, publiek).*

De uitdagingen met capaciteit spelen dus zowel de overheid als bedrijven parten. Door krapte op de arbeidsmarkt en een hoge werkdruk kan overheidsperoneel niet altijd (voldoende) een vuist maken in de aanpak, wat drugscriminelen in de kaart kan spelen. Aan de kant van de bedrijven betekent het dat drugscriminelen mogelijk iets makkelijker voet aan de grond kunnen krijgen via het uitsturen van hun leden in interessante sectoren die met personeelskrapte te maken hebben.

#### 4.3.6 Verantwoordingsstructuren

Diverse van de bovenstaande mechanismen – samenwerking, verkokering, capaciteit, symptoombestrijding – impliceren dat in de aanpak niet op volle kracht of met voldoende expertise aan de controle op en preventie van drugscriminaliteit kan worden gewerkt. Een aspect dat hier nauw verband mee houdt zijn de verantwoordingsstructuren binnen datzelfde overheidswezen. Diverse voorbeelden passeerden de revue in zowel literatuur als interviews.

Steenwijk en Nelen (2018) wezen eerder op de focus van de Financial Intelligence Unit (FIU) op het aantal meldingen dan op wat er met de aangemelde verdachte transacties wordt gedaan. Een gelijke focus op kwantitatieve eerder dan kwalitatieve doelstellingen werd vermeld wat betreft de Douane:

*Weet je, 'rijker verantwoorden' is natuurlijk een modewoord maar het grote systeem draait op kwantiteit, dat speelt overheidsbreed. Dat is heel dominant. De overheid stuurt op kwantiteit. Kwalitatieve doelstellingen zie je bijna niet bij overheidsorganisaties. [...] Dus we zijn pas goed bezig als we zoveel controles hebben gedaan en zoveel inbeslagnames hebben gedaan, daar worden we op beoordeeld. Terwijl het onderliggende, dat je wil voorkomen dat je het in beslag moet nemen, dat tellen we niet. We weten ook niet hoe we dat moeten tellen, hoe we daar verantwoording over moeten afleggen (R7, publiek).*

Een andere respondent beaamt het bovenstaande en voegt eraan toe dat deze sturing vanuit de ministeries richting de uitvoeringsorganisaties komt en een effectieve aanpak in de weg zit:

*We hebben beleidsbarrières zitten die maken dat je niet altijd even slagkrachtig te werk gaat. [Dat gaat] onder andere over de wijze waarop ministeries uitvoeringsorganisaties budgetteren. Dat is heel vaak aan een resultaatverplichting gekoppeld voor de betreffende uitvoeringsorganisatie. En dan ga je met elkaar naar, soms platte, doelstellingen van zoveel kilo's in beslag nemen, zoveel mensen aanhouden, zoveel geld in beslag nemen, terwijl je eigenlijk veel meer naar het effect zou willen kijken. En dat effect wordt soms in de weg gezeten door het feit dat een organisatie de individuele doelstellingen moet halen en daar dan volledig op zit te focussen. [...] Op het moment dat het gaat om het aantal verdachten dat je binnen moet halen en je komt er in juni/juli achter dat je zwaar achter loopt op de quota die zijn gesteld, dan ga je voor het laaghangende fruit. Je gaat de simpele zaken aanpakken om maar zoveel mogelijk productie te kunnen genereren. En dan vertalen we dat met z'n allen heel mooi naar een positieve framing van actiegerichtheid en snelle doortastende aanpak maar het is eigenlijk gewoon zorgen dat je niet te veel investeert in je intelligence fase en je voorbereidende fase maar dat je heel snel tot beperkt resultaat kan komen (R18, publiek).*

Deze resultaatdoelstellingen hebben eveneens een impact op de samenwerking (Staring *et al.*, 2019; Nelen *et al.*, 2023). Door individuele doelstellingen voor organisaties wordt een effectieve gezamenlijke aanpak gehinderd, omdat samenwerking niet bijdraagt aan de teller van opgeloste dossiers voor de eigen organisatie.

*Ik vind dat er systemisch niks, maar dan ook echt werkelijk niks, is binnen de overheid wat samenwerken stimuleert. Denk aan het claimedrag aan de voorkant, het verantwoord en aan de achterkant. [...] Samenwerken in de overheid is als een verstandhuwelijk. We zitten niet bij elkaar omdat we van elkaar houden maar omdat we rationeel met elkaar moeten samenwerken en dat we daar de meerwaarde van inzien, maar toch altijd met de handrem erop. Dus je zit altijd met een eigen belang versus een gemeenschappelijk belang en zolang dat het is – het zit er ook nog eens een keer systemisch in via de verantwoording, het claimen - dan krijgen we nooit echt vanzelfsprekende samenwerking. Dan hangt het af van de betrokken personen zelf (R27, publiek)*

Dit hangt ook samen met de symptoombestrijding die we eerder in dit hoofdstuk al aanhaalden. Een verantwoordingsstructuur die zich op laaghangend fruit richt, stimuleert immers de aanwas van nieuwe 'voetsoldaten', maar raakt een crimineel samenwerkingsverband niet in de kern.

*De politie gaat handelen naar targets met beperkte capaciteit en gaat dus wel geld afpakken, sporttassen met geld en een Albert Heijn tas vol geld en het komt keurig in de media. Maar wat maakt het voor verschil? Wat was ons doel? Het geld afpakken? Of willen we die drugs hier niet*

*hebben? Dat die winsten hier niet worden gemaakt? Dat we die lijn kapot maken? De politie wil het liefst die ondermijnende criminaliteit ons land uit hebben en dat begint wat hen betreft dus bij die grote drugsjongens in de haven die de import doen en de concrete contactpersonen zijn, en niet bij die sporttassen met geld maar hun bazen zeggen 'loop op die sporttas met geld' (R23, publiek).*

Het kan er ook toe leiden dat organisaties meebewegen met de doelstellingen die politiek zijn vooropgesteld – zoals ondermijning – waardoor fenomenen waar organisaties oorspronkelijk vooral op focusten, minder aandacht krijgen. Een concreet voorbeeld betreft de afgenomen aandacht bij de FIOD en Belastingdienst voor verschillende vormen van witteboordencriminaliteit. In de afgelopen jaren zijn er verschillende gremia tot ontwikkeling gekomen die juist tot doel hebben om tot een betere afstemming tussen organisaties en ten aanzien van verschillende typen fenomenen te komen. Zo zijn het Strategisch Beraad Ondermijning, de Ministeriële Commissie Aanpak Ondermijning en het eerdergenoemde NSOC er gekomen om op het niveau van de verantwoordelijke ministers alsook tussen de organisaties belast met toezicht, opsporing en handhaving de samenwerking, prioriteiten en verantwoording beter af te stemmen. Onderzoek in het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit – waarin een deel van deze ontwikkelingen werd geëvalueerd – laat echter zien dat het volgens de betrokkenen in het veld vooral ontbreekt aan sturing en coördinatie tussen alle verschillende organisaties en initiatieven (Nelen *et al.*, 2023: 131).

#### 4.4 Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt in het drugs- en criminaliteitsbeleid

De laatste katalysator die we in het onderzoek identificeren is de wijze waarop de overheid toezicht houdt of dat achterwege laat. Het gaat hierbij zowel om situaties waarin de overheid door de wijze waarop zij de georganiseerde drugscriminaliteit bestrijdt onbewust gelegenheden creëert voor criminaliteit als om situaties waarin een gebrek aan toezicht of controle criminele kansen creëert.<sup>18</sup> We beginnen deze paragraaf met die situaties waarin de overheid in het drugs- en criminaliteitsbeleid door een gebrek aan of te weinig toezicht of controle gelegenheden laat ontstaan voor georganiseerde drugscriminaliteit. Het gaat daarbij om asymmetrieën in regelgeving en toezicht op (inter)nationaal en lokaal niveau, het ontstaan en laten bestaan van juridische lacunes, om de onderbenutting van juridische instrumenten en om het onvoldoende monitoren en evalueren van beleid. Daarna gaan we in op de situaties waarin de overheid juist door haar toezichthoudende of handhavende optreden gelegenheden laat ontstaan voor georganiseerde drugscriminaliteit. Daarbij gaat het om de strafrechtelijke aanpak, beperkte mogelijkheden voor informatie-uitwisseling en de beperkte digitale infrastructuur van de overheid.

##### 4.4.1 Onvoldoende of gebrekkig toezicht

Het zal geen verrassing zijn dat gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit kunnen ontstaan wanneer de overheid bepaalde risico's over het hoofd ziet en er zo juridische lacunes ontstaan.

Volgens onze respondenten zijn er sectoren en vormen van dienstverlening waarvan de Nederlandse overheid zich relatief laat realiseerde dat die kunnen worden misbruikt voor georganiseerde

---

<sup>18</sup> Toezicht betreft dan “het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/instrumenten/ondersteunende-instrumenten/toezicht>

drugscriminaliteit. Bekende voorbeelden zijn de kleinere internationale en *general aviation* luchthavens, kleinere havens en de pleziervaart (Struikma, Bocum, Hollenberg & Woestenburg, 2020). Als voorbeeld noemen onze respondenten de kleinere luchthavens en pleziervaart die lange tijd een blinde vlek geweest en pas de laatste jaren meer aandacht krijgen:

*Die pleziervaartuigen worden op dit moment niet of nauwelijks geregistreerd en hebben ook geen regels om bijvoorbeeld vaarplannen in te dienen. Hetzelfde geldt overigens ook voor General Aviation, de kleinere vliegtuigjes. [...] Je ziet nu pas ontstaan dat daar wordt gekeken naar mogelijke registratieplicht van pleziervliegtuigen omdat nu wordt aangeduid dat zij regelmatig worden misbruikt voor drugs (R25, publiek).*

Onderzoek van Van Nimwegen, Spapens en Ceulen (2021) naar ondermijnende criminaliteit in kleine havens en luchthavens, het railtransport en de binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland laat zien dat op dergelijke locaties vaak geen permanent toezicht aanwezig is. En anders dan op grotere luchthavens, mag de kleine luchtvaart nog kort van tevoren vluchtplannen indienen waardoor het ook niet altijd mogelijk is dat de Koninklijke Marechaussee ter plekke controles kan uitvoeren. De onderzoekers konden niet vaststellen of dat tot criminaliteit leidde.

De voorgaande jaren werd op diverse van deze kleinere luchthavens (Groningen Airport Eelde, Maastricht Aachen Airport, Rotterdam The Hague Airport en Eindhoven Airport) via het Project Mainports (KMar, 2020) onder leiding van de Koninklijke Marechaussee geïnvesteerd in het versterken van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, met een primaire focus op drugs (Nelen *et al.*, 2023). Deze luchthavens en hun bedrijventerreinen zijn interessante werkterreinen voor legale maar ook illegale activiteiten omdat ze relatief anoniem kunnen werken. Ze zetten met deze aanpak in op het versterken van de weerbaarheid van deze luchthavens, maar het is momenteel nog onduidelijk hoe het gebruik van deze kleinere luchthavens voor drugscriminaliteit of andere vormen van georganiseerde criminaliteit zich qua omvang verhoudt tot het gebruik van de grotere logistieke knooppunten in het land.

Niet alleen de plezierluchtvaart, maar ook de plezierscheepvaart kan interessant zijn voor smokkel. Vanuit de bezorgdheid dat de plezierscheepvaart voor drugssmokkel wordt misbruikt, gingen van 2019 tot 2022 diverse samenwerkingspartners aan de slag in het project Maritieme Smokkel in Noord-Holland (RIEC Noord-Holland, 2021). Daar werd bijvoorbeeld geprobeerd een nieuwe barrière op te werpen via het digitale nachtreger in jachthavens. Het mogelijk misbruik van de plezierscheepvaart voor smokkel kreeg ook eerder reeds bestuurlijke aandacht, zoals onderstaande citaat duidelijk maakt.

*Vier jaar geleden hadden wij een onderzoek, dat ging weliswaar over migratie, maar dat ging ook over dezelfde pleziervaartuigen die niet geregistreerd waren. Wij hebben toen een bestuurlijk signaal [over witwassen en pleziervaartuigen] ingediend naar het ministerie toe maar daar is niks mee gedaan. En nu blijkt dus uit onderzoeken dat voor drugs ook deze pleziervaartuigen worden gebruikt en dan is het onderwerp dusdanig belangrijk dat het in één keer op de agenda komt en dat er aandacht voor is (R25, publiek).*

Dit citaat wijst niet alleen op een mogelijke blinde vlek van de pleziervaartuigen, maar wijst er ook op dat de koppeling aan drugscriminaliteit meer gewicht in de schaal wierp dan de koppeling aan migratie of witwassen.

Juridische lacunes kunnen ook ontstaan door verschillen in regelgeving en toezicht tussen landen of regio's. We spreken dan van asymmetrieën in regelgeving en toezicht. Wanneer nationale of regionale overheden bepaalde eisen en het toezicht daarop verschillend vormgeven, creëren zij hiermee potentieel een waterbedeffect en maken zij het mogelijk voor criminele organisaties om de meest gunstige context te kiezen voor hun verschillende criminele processen. Daarnaast scheppen dergelijke asymmetrieën kansen voor crimineel misbruik. *Regulatory asymmetries* worden daarmee *criminogenic asymmetries* (Passas, 2017).

Een bekend voorbeeld op macroniveau betreft de opkomst en groei van de markt voor ecstasy (XTC) in ons land. Omdat Nederland ecstasy enkele jaren later criminaliseerde dan de landen om ons heen, kregen criminele netwerken de kans om hier te wortelen (Spapens, 2006). Dat maakt dat ontwikkelingen op het terrein van de georganiseerde drugscriminaliteit niet los kunnen worden gezien van de bredere (internationale) context waarbinnen de aanpak gesitueerd is:

*Beleidsmaatregelen kunnen niet geëvalueerd worden als op zichzelf staande maatregel [...] Het gaat immers niet alleen om het beleid in het eigen land, maar gaat vooral over het beleid in de EU waarbij het nationaal beleid met dat van andere landen samenkomt (R9, wetenschap).*

Naast verschillen tussen landen, zien we in de literatuur en interviews diverse voorbeelden van verplaatsing tussen en binnen regio's die verband houden met verschillen in regulering of toezicht. Zo lieten Tops, Weterings & De Kruijf (2020) zien dat de uiteenlopende toepassing van de wet Damocles, waarmee woningen kunnen worden gesloten waarin drugs worden aangetroffen of verhandeld, leidt tot een verschillend vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in gemeenten. In vergelijkbare zin wijzen onze respondenten op de verschillen in de toepassing van de wet BIBOB tussen gemeenten:

*Op het moment dat bij BIBOB-aanvragen de ene gemeente er wat makkelijker mee omgaat en de andere gemeente wat strenger, dan weet diegene die in de vastgoedsector en in de horeca zijn weg wil vinden om crimineel geld te laten landen, waar hij wezen moet (R18, publiek).*

Naast verschillen tussen landen of regio's waardoor verplaatsing van criminaliteit naar andere locaties kan plaatsvinden, zien we ook asymmetrieën in hoe bepaalde producten of diensten gereguleerd worden waardoor er verplaatsing kan ontstaan naar die producten en diensten die niet gereguleerd zijn en daarmee buiten het zicht van de overheid plaatsvinden. Daarvan vinden we in de literatuur en interviews verschillende voorbeelden terug. Zo liet Outshoorn (2012) al zien dat de regulering van de prostitutiebranche tot gevolg had dat veel van de problemen, zoals uitbuiting, zich verplaatsten naar de escortbranche, een deel van de sector dat buiten de regulering viel. Een vergelijkbaar voorbeeld betreft het omzetten van bepaalde horeca-activiteiten waarvoor een vergunningsplicht geldt naar zogeheten shishalounges waarvoor lange tijd geen vergunning nodig was (Noordanus, 2020).

In de interviews kwamen vergelijkbare voorbeelden terug. Zo vertelt een respondent dat in een bepaalde gemeente in Nederland meer dan gemiddeld veel koeriersbedrijven waren ingeschreven in het handelsregister waarvan men het vermoeden had dat die verband hielden met drugshandel:

*En toen dat op een gegeven moment vergunningplichtig werd zag je bijvoorbeeld in het handelsregister dat de activiteiten in één keer werden veranderd van koeriersbedrijf naar IT. [...] Dat was iets wat ons wel opviel [...] en dat was natuurlijk wel gerelateerd aan drugshandel (R11, publiek).*

Kortom, de introductie van een vergunningsplicht<sup>19</sup> voor bepaalde activiteiten leidde tot verplaatsing naar die sectoren of diensten die niet gereguleerd zijn met als gevolg dat criminele activiteiten soms juist verder uit het zicht van de overheid blijven. Soms leiden – op het oog – arbitraire normen in wet- en regelgeving ook tot verplaatsing naar diensten of producten die net buiten de norm vallen. Ook hier vormen de koeriersdiensten een voorbeeld. In de Wet wegvervoer goederen (Wwg) is opgenomen dat in Nederland gevestigde ondernemers die goederen vervoeren over de weg vergunningplichtig zijn als zij daarbij voertuigen gebruiken met een laadvermogen van tenminste 500 kilogram. In eerder onderzoek is er al op gewezen dat zij die kwaad willen en koeriersdiensten zouden willen gebruiken voor het transport van drugs of andere illegale goederen dat eenvoudig kunnen doen door met klein materiaal te rijden en zo onder de grens van de vergunningplicht te blijven (Bervoets *et al.*, 2021). Bovendien zou het volgens onze respondenten vrij eenvoudig zijn om de vergunningsplicht te omzeilen door de maximale toegestane hoeveelheid vermogen van een voertuig te laten aanpassen naar beneden de 500 kilogram. Dat betreft een administratieve procedure bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) waar tegen betaling kan worden verzocht om het laadvermogen aan te passen. Het voertuig hoeft daarvoor niet gekeurd te worden en de verzoeker hoeft ook geen reden op te geven (Bervoets *et al.*, 2021: 77). Een respondent:

*Dat is dus een faciliteit die de overheid biedt. [...] Op dat moment val je dus niet meer onder de vergunningplicht. Dus daar zit wel een belangrijke vorm van overheidsfacilitering. (Verkennde gesprekken, R5, privaat).*

Deze voorbeelden laten zien dat ingrijpen op een bepaalde locatie, een specifieke markt of vorm van dienstverlening onmiddellijke verplaatsingseffecten kan hebben naar andere niet-gereguleerde markten of vormen van dienstverlening. Een overheid die zich onvoldoende bewust is van dat mechanisme of die vormen van verplaatsing onvoldoende monitort, kan het zicht op georganiseerde drugscriminaliteit (verder) kwijtraken. Dat impliceert niet dat de overheid met ander beleid dat zicht wel zou kunnen hebben. Het impliceert wel dat de overheid zich – meer dan nu het geval is – bewust zou moeten zijn van de mogelijke verplaatsingseffecten van haar beleid en die ook zou moeten monitoren.

Naast het ontstaan van juridische lacunes en asymmetrieën, zien we ook dat in de onderbenutting van juridische instrumenten een vorm van overheidsfacilitering kan schuilgaan. Ook hier vormt de Wet Bibob een al langer bekend voorbeeld. Op basis van de Wet Bibob kunnen overheden aanvragers van subsidies, vergunningen of aanbestedingen screenen en bij twijfel over de integriteit van de aanvrager de betreffende aanvraag weigeren. In de afgelopen jaren lieten verschillende studies al zien dat de Bibob-screening niet automatisch wordt toegepast op bijvoorbeeld bestuurders van sportverenigingen of goededoelentichtingen, terwijl er de laatste jaren wel degelijk aanwijzingen zijn dat drugscriminelen langs die weg proberen wit te wassen of criminele activiteiten kunnen faciliteren (Bruinsma, Ceulen, Spapens & Deij, 2018; Mehlbaum, Van den Akker, Verweij & Wester, 2018). De bekendere voorbeelden van onderbenutting van de Wet Bibob betreffen veelal gemeenten die veelal ook vanuit capaciteitsoogpunt moeten kiezen waar zij de screening wel en niet inzetten. In de zomer van 2022 besteedde *Nieuwsuur* echter uitgebreid aandacht aan de rol van ministeries die het Bibob-instrumentarium eveneens op grote schaal links zouden laten liggen terwijl juist via de ministeries

---

<sup>19</sup> Het introduceren van dergelijke vergunningsplicht is niet evident, zo ondervond Tilburg bij de vergunningsplicht voor autoverhuurbedrijven die vervolgens door de rechter werd teruggefloten. <https://www.raadvanstate.nl/@124590/tilburg-autoverhuurbedrijf-dwangsommen/>



honderden miljoenen aan subsidies worden verstrekt – en zoals we later in paragraaf 5.3.2 zullen toelichten zijn subsidies een bekend voorbeeld van een instrument waar ook misbruik van wordt gemaakt (Westing, 2022). Het roept de vraag op welke andere instrumenten die het mogelijk maken om onregelmatigheden of misbruik vroegtijdig te herkennen, om de meldingsbereidheid te vergroten en sneller te kunnen ingrijpen op criminele infiltratie momenteel onderbenut blijven.

Naast specifieke locaties, producten of diensten, zijn er soms ook weinig restricties of voorwaarden om een bepaald beroep of bedrijf te kunnen uitoefenen, ondanks dat die beroepen een sleutelrol kunnen vervullen in de georganiseerde drugscriminaliteit. In verschillende interviews is in dit verband het beroep van makelaar genoemd. De titel makelaar was tot 2001 beschermd waarmee makelaars aan bepaalde beroepskwalificaties dienden te voldoen. Sindsdien is de titel vrij te gebruiken en kan iedereen, ook zonder opleiding, makelaar worden:

*Het zou heel logisch zijn als je een beroepsgroep die zo'n sleutelfunctie heeft, dat je daar gewoon kwalitatieve eisen aan stelt. En ook dat je bijvoorbeeld de mogelijkheid hebt om iemand uit zijn werk te ontzetten. En dat mis ik bijvoorbeeld in de makelaardij. Je kunt in de ochtend wakker worden met het idee 'ik ben makelaar' (R2, privaat).*

Daarmee is ook een kans onbenut gelaten om een minimumeis te stellen aan de kwaliteit van makelaars in bijvoorbeeld het herkennen van malafide kopers voor locaties van criminele activiteiten of het witwassen van crimineel geld. Dat is opvallend, omdat makelaars volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorismefinanciering wel geacht worden om zogenoemde ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland.

*Een notaris ziet inderdaad de financiële zaken gebeuren maar een makelaar ziet bijvoorbeeld weer [...] dat ze bovenmatig zijn geïnteresseerd in die afgesloten kelder of dat er volstrekt geen inkijk van buiten is terwijl de doorsnee koper vooral de woonkamer belangrijk vindt. Je ziet als makelaar andere punten van het proces en daarom is het goed dat je wel de meldplicht hebt. (R2, privaat).*

Het ontbreken van regulering zorgt er daarnaast ook voor dat zich eerder malafide makelaars op de markt kunnen begeven en dat deze tevens niet uit het beroep van makelaar kunnen worden gezet. De enige mogelijkheid is om een malafide makelaar door middel van tuchtrecht uit de brancheorganisatie te zetten maar een kwaadwillende makelaar heeft geen enkel incentive om zich aan een brancheorganisatie te verbinden. De laatste jaren wordt dan ook gepleit voor het wederom beschermen van de titel makelaar (Hoogenboom, 2021).

Een laatste aspect van onvoldoende of gebrekkig toezicht dat in de verschillende gesprekken aan bod kwam, betrof het feit dat de overheid in de ogen van de respondenten geregeld beleid doorvoert zonder de gevolgen en effecten daarvan goed in te schatten en mee te wegen. Als we de beleidsrapporten van de afgelopen jaren vanuit dat perspectief bekijken, komen we ook voorbeelden tegen van negatieve neveneffecten van beleid die met betere monitoring wellicht eerder ontdekt en voorkomen hadden kunnen worden. Zo liet de regering de in de jaren negentig opgekomen inpandige wietteelt ongemoeid. De gedachte was namelijk dat zo het verdienmodel van de criminele groeperingen die wiet vanuit het buitenland importeerden kon worden beconcurrereerd. Hoewel er eind jaren tachtig al signalen waren dat criminele samenwerkingsverbanden zich ook hadden ingelaten met binnenlandse wietteelt waardoor ze nog beter en sterker in Nederland konden wortelen, zou het nog lang duren voordat de overheid daartegen ook strengere maatregelen zou

treffen (Abraham *et al.*, 2021; Spapens & Van de Mheen, 2022). In algemene zin merken onze respondenten op dat de introductie van nieuwe maatregelen of wetgeving zelden gepaard gaat met monitoring van de eventuele criminogene of verplaatsingseffecten. Dat is problematisch, zeker wanneer een ogenschijnlijke daling van het aantal – door organisaties verantwoordelijk voor toezicht of opsporing – geregistreerde feiten als succes aan het beleid wordt toegeschreven. Dat hoeft uiteraard niet het gevolg te zijn van een afname van de criminaliteit, maar kan ook het gevolg zijn van verminderde zichtbaarheid, omdat de criminaliteit is verplaatst of omdat er minder wordt gemeld door burgers of bedrijven. Zo vertelt een respondent dat verhuurders van panden lang niet altijd geneigd zijn om misstanden rondom drugs te melden omdat onder invloed van Damocles (art 13b Opiumwet) dan het gehele pand voor langere tijd gesloten kan worden, een periode waarin de verhuurder inkomsten misloopt.

*Ja met dit gevaar ook nog eens dat de overheid dus denkt: 'We zijn goed bezig, want we treden hard op en kijk eens veel minder drugspanden'. Terwijl dat dus niet is omdat de criminaliteit is afgenomen (R2, privaat).*

De overheid zou zo het zicht kunnen verliezen op de rol die haar eigen handelen kan spelen bij het ontstaan en laten bestaan van georganiseerde drugscriminaliteit. Zeker nu in toenemende mate de vooronderstelling wordt opgeworpen dat criminele groepen extreem wendbaar zouden opereren en zich gemakkelijk kunnen aanpassen aan (veranderingen in) overheidsbeleid, is het zaak om goed te monitoren wat er na de introductie van nieuwe maatregelen of beleid gebeurt en daarbij meerdere indicatoren mee te nemen dan enkele criminaliteitscijfers.

#### 4.4.2 De strafrechtelijke aanpak: pakkans, strafmaat, (de)criminalisering

Een bekend voorbeeld van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde criminaliteit via het strafrechtelijk beleid stamt uit de jaren zestig en zeventig in Italië. Om te voorkomen dat leden van maffiaorganisaties in het zuiden van Italië in de gelegenheid waren om hun criminele netwerk voort te zetten, kregen zij een verbod op terugkeer naar en/of verblijf in hun oorspronkelijke woonplaats en werden zij verplicht te verhuizen naar Noord-Italië. De gedachte destijds was dat als de leden niet in staat werden gesteld om contact met elkaar te hebben, criminele activiteiten bemoeilijkt zouden worden. Het tegenovergestelde werd echter bereikt. In combinatie met de gunstige condities van een vooral lokaal gerichte economie die grotendeels onbeschermd was door de overheid in Noord-Italië (Varese 2006), leidde dit beleid er juist toe dat de maffiaorganisaties ook in het noorden van Italië konden wortelen. Een wetenschapper uit Italië licht toe:

*Het beleid was totaal ineffectief in het voorkomen dat de mensen die het doelpubliek waren van deze maatregelen, hun criminele activiteiten zouden stoppen. In feite maakte dit beleid deze maffiaverdachten en daders gewoon bewuster, comfortabeler in het zich bewegen tussen verschillende delen van Italië en stelde het hen in staat om misschien kansen te zien die waarschijnlijk toegankelijker waren in het economisch meer ontwikkelde noorden dan in het zuiden (R16, wetenschap).*

Ook in Nederland wordt de georganiseerde drugscriminaliteit geregeld in verband gebracht met de strafrechtelijke overheidsreactie op georganiseerde drugscriminaliteit en wordt de vraag opgeworpen in hoeverre die overheidsreactie de criminaliteit soms ook onbedoeld faciliteert. Een eerste thema daarbij is de strafmaat en pakkans. Zo wordt in verschillende studies gesteld dat Nederland in vergelijking met andere landen in Europa of bronlanden elders ter wereld relatief laag straft voor

drugsdelicten (Tops *et al.* 2018; Van Wijk *et al.*, 2020; Bervoets *et al.*, 2021). Gecombineerd met een relatief kleine pakkans zou zo een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor georganiseerde drugscriminaliteit zijn ontstaan (Bervoets *et al.*, 2021). Sommige auteurs suggereren dat veroordeelde criminelen in Nederland, gezien hun relatief korte straf, nog veel invloed en macht blijven behouden buiten de gevangensmuren. De wetenschap dat zij relatief kort gevangen zitten, maakt dat hun reputatie en dreigementen naar concurrerende criminelen geloofwaardig zijn wat hen vervolgens helpt om na hun straf hun criminele activiteiten relatief makkelijk op te pakken (Kenney, 2006; Spapens & Van de Mheen, 2022). De Monitor Georganiseerde Criminaliteit toonde aan dat gevangenisstraffen er niet voor zorgen dat criminele carrières worden gestaakt, en geeft eveneens aan dat een langere straf niet noodzakelijk tot minder recidive leidt (Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019). Ook merken Spapens en Van de Mheen (2022: 61-62) op dat er nauwelijks objectieve internationale vergelijkingen te maken zijn van hoe streng het strafklimaat in een land is noch of en in hoeverre dat een doorslaggevend criterium is voor criminelen om hun activiteiten in een bepaald land te vestigen. Ook in onze interviews kreeg dit thema nauwelijks aandacht. Geen van de respondenten droeg de pakkans of de strafmaat uit zichzelf aan. Specifiek gevraagd naar of en in hoeverre dit een rol speelt, gaven de respondenten aan dat de pakkans en strafmaat ongetwijfeld een rol spelen bij het vestigingsklimaat in ons land, maar dat zij geen concrete voorbeelden kennen van situaties waarin dat tot gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit heeft geleid.

Als het gaat om een streng strafklimaat is met name in Latijns-Amerika veel literatuur beschikbaar waarin de negatieve effecten daarvan worden besproken (Penglase, 2008). Het is echter moeilijk deze onderzoeken op de Nederlandse context toe te passen omdat de maatschappelijke context drastisch verschilt. Zo is de justitiële aanpak in favela's in Rio de Janeiro zo hardhandig dat de lokale bevolking drugsbendes prefereert boven de politie wat weer allerlei processen in gang zet die wij zouden kunnen beschrijven als ondermijning. Wel zien we in de literatuur<sup>20</sup> en interviews voorbeelden waarbij de gevangenis juist dient als leerschool of ontmoetingsplaats voor criminelen, die wel voor de Nederlandse context relevant kunnen zijn:

*Het was een mysterie waarom deze mensen die niet eens uit dezelfde stad kwamen opeens gingen samenwerken. Plotseling realiseerden we ons dat ze elkaar in de gevangenis ontmoetten. We ontdekten dat er in de gevangenis zelf een bende werd gevormd, met veel mensen die voorafgaand aan hun gevangenschap niet eens bendelid waren. Ze werden lid in de gevangenis. En het ging door toen ze vrijkwamen. Sommigen van hen werkten samen. [...] Dus, wanneer je mensen opsluit, creëer je momenten en tijd en ruimte om elkaar te ontmoeten, met elkaar om te gaan en om sociale banden te creëren die voorheen niet bestonden (R22, wetenschap).*

Uit internationaal onderzoek blijkt overigens dat met een streng strafklimaat met langere gevangenisstraffen juist ook een grotere doorstroom in het criminele circuit kan worden aangewakkerd omdat weggevallen plekken langer moeten worden opgevuld (zoals ook besproken bij 4.3.2 *Symptoombestrijding*). Strenger straffen zou daarom alleen een effectieve werking kunnen hebben in het terugdringen van criminaliteit wanneer dit gepaard gaat met preventieve programma's gericht op het weerhouden van jonge instromers (Buscaglia, 2008). In Nederland werd de voorgaande jaren geïnvesteerd in het voorkomen dat criminelen steeds weer nieuwe jongeren voor de criminele zaak weten te werven. Diverse projecten focussen op het voorkomen van deze nieuwe aanwas, zoals

---

<sup>20</sup> Voor een recent overzicht, zie het themanummer van Trends in Organized Crime uit 2022 (Gundur & Trammell, 2022).

het programma Straatwaarde(n) uit Midden-Nederland waarin gemeenten, politie en OM sinds 2019 samen de aanpak van jonge aanwas in de drugscriminaliteit vormgeven. In april 2022 kondigde Minister Yesilgöz-Zegerius nog een jaarlijkse investering van 82 miljoen euro aan in de aanpak van jonge aanwas in 15 gemeenten (Rijksoverheid, 2021). Deze focus op het voorkomen van jonge aanwas wordt in de aanpak van georganiseerde criminaliteit gecombineerd met de repressieve aanpak van drugscriminelen, het ontmantelen van criminele verdienmodellen en het optrekken van barrières.

In een onderzoek van Klement en Blokland (2021) werd het effect van een strenger strafklimaat voor leden van *Outlaw Motorcycle Gangs* (OMCG) onderzocht. Zij onderzochten het aantal veroordelingen nadat de overheid in 2012 een zero-tolerance beleid invoerde voor OMCG-leden en het toezicht op deze doelgroep intensiverde. Zij zagen dat OMCG-leden in de statistieken weliswaar minder georganiseerde criminaliteit pleegden na de introductie van dit strengere beleid, maar verklaren dit verschil door een groeiend *dark number*. De onderzoekers veronderstellen dat OMCG-leden sindsdien terughoudender zijn geworden in gesprekken en verhoren met de politie en stellen dat zij taken vaker delegeren aan voetsoldaten buiten de organisatie. Dit alles zou ertoe leiden dat de intensivering van de aanpak van OMCG-leden, hun criminele activiteiten minder zichtbaar heeft gemaakt en het zo lastiger kan worden om hen te vervolgen en te veroordelen voor criminele activiteiten (Klement & Blokland, 2021). Hoewel dit onderzoek zich niet specifiek op georganiseerde drugscriminaliteit focuste – activiteiten van OMCGs houden er uiteraard wel verband mee – kan dit niettemin als een waarschuwing dienen voor de aanpak van andere fenomenen zoals georganiseerde drugscriminaliteit.

Een tweede thema binnen de strafrechtelijke aanpak, naast de strafmaat en pakkans, is de criminalisering. In verschillende wetenschappelijke publicaties wordt gesteld dat met het criminaliseren van allerlei drugssoorten een criminele markt wordt gecreëerd die kansen biedt voor criminele organisaties om een verdienmodel te ontwikkelen. Met het criminaliseren van een bepaald product of bepaalde service – of het beperken van de levering door strikte marktvoorwaarden – wordt met andere woorden een geleghedenstructuur gecreëerd voor de criminele ondernemer (Spapens & Van de Mheen, 2022: 19). Typische voorbeelden van deze markten zijn legale en illegale drugs, vuurwapens, prostitutie of gokken. Zo leert de geschiedenis dat de georganiseerde misdaad zich sterk kon ontwikkelen in de Verenigde Staten tijdens de *Prohibition* – de periode 1920-1933 waarin het produceren, transporteren en verkopen van alcoholische dranken verboden was (Morgan & Clarke, 2006: 196). Soms vergroot een verbod dus de aantrekkelijkheid en verhoogt het de vraag (Dinardo & Lemieux, 2001). In de Verenigde Staten is empirisch onderzoek gedaan naar de relatie tussen een repressieve aanpak van drugscriminaliteit en effecten op de drugsmarkt (prijs en zuiverheid) en ook naar effecten op druggebruik en gezondheidsschade (ziekenhuisopnames). Daaruit blijkt dat het op de hoogte blijven van de prijs en de zuiverheid van de drugs toelaat aan overheden om de druk op de gezondheidszorg te anticiperen en te zien of hun beleid effect heeft. Het blijkt echter bijzonder moeilijk om eenduidige conclusies te trekken over de manier waarop repressie de markt beïnvloedt. Caulkins en Reuter (1998: 593) schreven dat criminalisering in combinatie met een zekere mate van handhaving prijzen kan opdrijven. Ook kan de mate waarin er handhaving is op de ene drugslijn, of op een andere, de prijs beïnvloeden. Maar vanaf een bepaald niveau van handhaving vonden deze onderzoekers geen bijkomend effect meer op de prijs. Bovendien blijkt dat de effecten op de prijs meestal van korte duur zijn omdat er, naast de handhaving op de ene drugslijn, allerhande andere aspecten van invloed zijn, zoals aannames over het rationeel denken van de drugscriminelen, aannames over hoe de illegale markt functioneert en andere gelijktijdige ontwikkelingen op de drugsmarkt of in de handhaving (Bright & Ritter, 2010). Voor wat betreft de Europese drugsmarkt,

bleef de kostprijs van cocaïne voor de consument in Nederland en Europa volgens het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (2022) relatief gelijk en nam de zuiverheid zelfs toe, ondanks toegenomen inbeslagnames in grote Europese havens zoals Rotterdam en Antwerpen. Het EMCDDA vermeldt dat dit waarschijnlijk het gevolg is van een toegenomen productie in bronlanden. In het net verschenen *Global Cocaine Report* van de *United Nations Office on Drugs and Crime* (2023) wordt inderdaad melding gemaakt van recordcijfers voor wat betreft productie, ten gevolge van een toegenomen teelt en efficiëntere omzetting van cocabladeren in cocapasta, cocaïnebase en cocaïnehydrochloride.

Naast aandacht voor de effecten van een repressief beleid op de drugsmarkt is er in de literatuur ook aandacht voor de maatschappelijke effecten, meer specifiek voor toenemend geweld en voor gezondheidsrisico's die gepaard gaan met illegale drugs (Rios, 2013; Abadie *et al.*, 2018). Amerikaanse onderzoekers wijzen op toegenomen geweld, meer corruptie en het steeds maar vervangen van gearresteerde dealers waardoor nog meer concurrentie op de markt ontstaat wanneer ze weer vrijkomen (Newman, 2001). Een repressief drugsbeleid heeft in de VS de gevangenispopulatie sterk doen toenemen, met name door niet-blanke Amerikanen (Abadie *et al.*, 2018: 121). Discriminatie en racisme, gebruik van excessief geweld, onnodig machtsvertoon en inbreuken op collectieve en individuele rechten zijn daarbij in de Verenigde Staten nooit veraf (Passas, 2017: 33). Daarnaast toont onderzoek in conflictgebieden waar drugs wordt geproduceerd, zoals Colombia en Afghanistan, aan dat wanneer gepoogd wordt in te grijpen op de drugsmarkten, dit de verhoudingen met gemarginaliseerde groepen nog verder op scherp kan stellen. Denk aan het vernietigen van plantages in Colombia waardoor ook andere gewassen worden geschaad. De poging om opiumproductie aan banden te leggen in Afghanistan, maakte de lokale bevolking nog sterker afhankelijk van de zwarte markt om in hun levensonderhoud te voorzien en nog minder geneigd om met de overheid mee te werken (bv. intelligence) om de drugshandel aan te pakken (Felbab-Brown, 2017: 103). Ook de maatschappelijke gevolgen van drugsproductie voor het milieu zijn significant, maar worden vaak wel als onbedoelde neveneffecten eerder dan als zelfstandige criminaliteit of schade erkend (Pardal, Colman & Surmont, 2021).

Samengevat zien we in de literatuur verschillende voorbeelden waarbij de strafrechtelijke aanpak onbedoeld georganiseerde (drugs)criminaliteit zou kunnen faciliteren. Tegelijkertijd levert dat onderzoek geen eenduidige conclusies op over *hoe* de strafrechtelijke aanpak precies een rol speelt noch over de vraag of en in hoeverre criminelen zich door dat strafklimaat laten beïnvloeden. Niettemin is het relevant om – beter dan nu het geval is – te monitoren wat de gevolgen en effecten van verschillende typen interventies zijn zodat kan worden voorkomen dat bepaalde problematiek uit beeld raakt en dat georganiseerde drugscriminaliteit wordt gefaciliteerd.

#### 4.4.3 Tekortschietende digitale aanpak

Een thema waar de respondenten expliciet aandacht voor vroegen, is de wijze waarop de overheid in staat is om in te spelen op ontwikkelingen in het digitale domein en criminaliteit ook langs digitale weg effectief aan te pakken. Zo vindt communicatie steeds meer digitaal en versleuteld plaats en stroomt geld ook digitaal en via virtuele valuta als Bitcoin. Wanneer de overheid niet of onvoldoende in staat is om hierop in te spelen, blijven delen van het criminele bedrijfsproces ongemoeid (Van Wijk & Lenders, 2018). Verschillende respondenten spraken hun zorgen uit over de wijze waarop de overheid in staat is om in te spelen op ontwikkelingen in het digitale domein:

*We hebben natuurlijk een enorme overstap gemaakt van de fysieke naar de digitale wereld. Ik denk dat we daar als organisaties en ook als overheid nog weinig oog voor hebben. Dat gaat nu komen, maar daar moeten we ook wel een aardige inhaalslag gaan maken (R25, publiek).*

Daar liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag. Niet alleen gaan de ontwikkelingen in het digitale domein zeer snel waardoor het voortdurend aanpassen is, ook is het – zo blijkt ook uit diverse rapporten en analyses de afgelopen jaren – een grote uitdaging gebleken om voldoende mensen met de juiste expertise aan de overheid te binden (Nelen *et al.* 2023). Drie respondenten aan het woord:

*Als je kijkt naar de demografische opbouw van de werknemers van de overheid [...] dan kan je het die mensen niet kwalijk nemen [dat ze niet meer digitaal bijbenen] (R1, publiek).*

*Dat is wel lastig, zelfs als je geen digibeet bent. Wij hebben hier een advanced cyberteam binnen [organisatie] en wij geven die mensen maar tweejaarcontracten en dan gaan ze weer weg terwijl we dat nergens hebben binnen de overheid. En dat doen we omdat het zo snel gaat op dat gebied. [...] Om helemaal voorop te lopen op de markt zodat je weet wat er gebeurt, dat vraagt heel erg early adapten (R23, publiek).*

*We zeggen dat we meer intel moeten hebben. Maar waarom meer intel dan? Nog meer informatie verzamelen? Nee, we zijn digitale hooibergen aan het verzamelen en we zijn op zoek naar die speld, dus je moet veel meer mensen hebben die in staat zijn om uit die hooiberg aan informatie de juiste informatie naar voren te trekken en dat is complex, megacomplex. Maar als we daar niet mee beginnen, als we die mensen niet gaan opleiden, dan blijven we veel van hetzelfde doen (R27, publiek).*

De afgelopen jaren is het de opsporingsinstanties gelukt om in chatdiensten waarin criminelen de vrijheid voelden vrijuit informatie uit te wisselen binnen te dringen en die communicatie te volgen. Het kraken van deze berichtendiensten wordt gezien als grote overwinningen voor de opsporingsdiensten (Schermer & Oerlemans, 2022) maar tegelijkertijd ontstaat een nieuw probleem nu de enorme hoeveelheid data vervolgens geanalyseerd dient te worden.

*We zijn ook enorm druk met al die data analyseren dus in plaats van dat wij een dader hebben en dan bewijs zoeken, hebben wij nu bewijs en zoeken we een dader. Dus het is eigenlijk de omgekeerde wereld. En omdat het een bulk aan data is, vraagt het ook om goede analyse tools die technisch goed zijn en ook daar kunnen we nog verder in gaan ontwikkelen. Als ik van mijn collega's hoor wat voor klus het is, dan is het best een aardige klus. Dus juist ook die ontwikkeling, die innovatieve kant, daar zouden we nog verder in moeten gaan. En je zou als overheid ook kunnen kijken hoe bijvoorbeeld de private sector daar nog aan kan bijdragen (R25, publiek).*

De beperkte capaciteit en expertise en ook de grote hoeveelheid data die het kraken van de communicatiekanalen van criminelen oplevert, maakt dat de overheid sterk leunt op expertise van buiten en dat maakt de aanpak ook kwetsbaar (Nelen *et al.*, 2021; 2023). Hoewel dat wellicht niet direct de gelegenheid voor georganiseerde drugscriminaliteit scheidt, ontstaat ook hier het risico dat de overheid het zicht op criminaliteit gedeeltelijk kwijtraakt waardoor die criminaliteit zich verder kan ontwikkelen of sterker kan wortelen.

#### 4.4.4 Informatie-uitwisseling

Zonder twijfel is informatie-uitwisseling tussen verschillende publieke organisaties en publiek-private gegevensdeling één van de meest genoemde uitdagingen in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit van de laatste jaren. Vrijwel alle rapporten en beleidsevaluaties die de afgelopen twintig jaar zijn verschenen, wijzen op een discrepantie tussen enerzijds de wens en gevoelde urgentie om informatie te kunnen uitwisselen en anderzijds de juridische en technische infrastructuur om dat mogelijk te maken (Nelen *et al.*, 2023). Zonder uitgebreid op alle aspecten rondom gegevensdeling in te gaan, ontkomen we er niet aan om dit thema ook hier te adresseren.

*Een belemmering is de wijze waarop wij als overheden beperkt worden in de mogelijkheden om informatie met elkaar te delen. Dus daar waar je zou verwachten dat je maximaal informatie tussen de verschillende overheidspartners met elkaar zou mogen en kunnen delen op dit beleidsterrein. Als je daarin duikt, dan zie je en merk je dat het nog best wel tegenvalt. Dat je aan veel regels gebonden bent maar dat je ook gewoon fysiek en technisch gezien nog niet in staat bent om dat op een hele goede en slimme en ook zorgvuldige wijze te doen. En dat verbaasde mij wel toen ik in deze wereld stapte (R18, publiek).*

In de gesprekken zijn verschillende uitdagingen bij het uitwisselen van informatie de revue gepasseerd. Zo zou een eerste obstakel in het uitwisselen van informatie de Algemene Verordening Gegevensbescherming zijn, die een wettelijke grondslag vereist voor informatiedeling, maar die volgens verschillende respondenten soms te strikt geïnterpreteerd wordt:

*In het mogen delen met elkaar van bepaalde informatie zit voor mij een heel groot vraagstuk daar waar je die doelbinding hebt met informatiedeling. Dat vind ik ook een groot goed overigens. Waar ik niet voor pleit is om dan maar alle sluizen open te zetten want privacy is ook een belangrijk aspect. Alleen, ik denk dat de balans tussen privacy en de aanpak van bepaalde frauduleuze handelingen of bepaalde ongewenste handelingen, dat die balans in ons land veel te veel naar die privacy-kant doorschuift en veel te laat, veel te moeilijk, veel te lastig die andere kant opkomt (R18, publiek).*

Maar het gaat niet alleen om juridische belemmeringen, maar ook om het feit dat er onder partijen de angst heerst dat zij de privacywetgeving overtreden. Die angst heeft soms een verlammeende werking op de verdere samenwerking:

*Er is informatie bekend bij overheidsdiensten maar die wordt niet gedeeld om uiteenlopende redenen. En er wordt gekeken naar wet- en regelgeving want het mag niet. Dit is misschien een stukje angst voor reputatieschade op het moment dat ze iets delen wat niet had gemogen achteraf. Het zit echt op die onderlinge samenwerking en met elkaar kijken naar de mogelijkheden in plaats van de belemmeringen zien. En ik denk dat daar terughoudend in zijn eigenlijk onbedoeld en onbewust de aanpak belemmert (R5, privaat).*

*Een terechte constatering is dat iedereen wel weet hoe het zit met de olifant in de kamer die 'privacy' heet, maar niemand durft die troefkaart van die privacy te trekken om te zeggen 'ja, maar dan moet het misschien op sommige fronten wel eens een beetje anders'. Dat we dan behoorlijk wat losmaken in die maatschappij. Kijk naar corona wat ook zijn weerslag had op privacy-aspecten. Dat is een hete aardappel die ergens ligt en wie pakt hem op? (R18, publiek).*

Dat die angst evenwel niet altijd onterecht is blijkt uit de studie van Ferwerda en Rijnink (2020) waarin beschreven wordt hoe de politie, onder druk van de Autoriteit Persoonsgegevens, de informatieverstrekking met de makelaardij die plaatsvond in het licht van het 'stoplichtconvenant' heeft stopgezet: dit convenant bleek in strijd met privacywetgeving en een geldige rechtsgrond ontbrak.

Ook ontbreekt het soms gewoon aan de bevoegdheden om van bepaalde informatie of infrastructuur gebruik te maken, ook al is die wel aanwezig. Daarbij wordt volgens sommige respondenten een (te) sterk onderscheid gemaakt tussen publieke en private sector.

*Wij hebben cameratoezicht op het terrein alleen lopen we tegen het feit aan dat wij het alleen privaat mogen gebruiken. Dus die ANPR mogen wij alleen maar zelf gebruiken en die snoertjes liggen letterlijk al ingegraven, het is alleen een kwestie van het snoertje inpluggen en dan kan de politie meekijken. Alleen de politie mag niet meekijken want die krijgt dan toegang tot te veel informatie waar ze nu volgens de wet geen recht op hebben (R5, privaat).*

*We hebben nu echt nog de scheiding tussen publiek en privaat. Ik vind dat die scheiding er eigenlijk een beetje af moet. Natuurlijk moet je niet zomaar alles aan informatie delen met Jan en alleman maar er zijn bijvoorbeeld bepaalde partijen die ook te maken hebben met wetgeving. Denk bijvoorbeeld aan banken en verzekeraars en zorgverzekeraars die ook met de zorgwet te maken hebben. Dat is even breder dan alleen drugscriminaliteit [...] maar als er bepaalde wetten moeten worden uitgevoerd, dan moet die informatie-uitwisseling makkelijker kunnen met betrekking tot de partijen die aan die wetten moeten voldoen of die wetten moeten uitvoeren (R11, publiek).*

*De politie heeft er heel goed zicht op, zeker nu met die Encrochat hè? Die informatie die ze allemaal binnen hebben gekregen, de top 1000 van Nederlandse drugscriminelen, zij weten precies wie dat zijn. Aan de andere kant weet je ook dat je samenleving daardoor eigenlijk heel erg bedreigd wordt. [...] Banken die weten dus niet wie dat zijn maar die moeten gaan zoeken op basis van indicaties die we dan krijgen van 'ja het zou zo kunnen zijn'. [...] Het is bijna - ik vind het een groot woord om te zeggen - maar bijna crimineel dat we, als we de dreiging hebben voor de samenleving, wat we heel erg belangrijk vinden, dat we [die informatie-uitwisseling] tegenhouden. Dan ben je bijna verplicht om informatie te delen, gewoon concreet, daar waar je een grote dreiging in ziet (R8, privaat).*

Niettemin geven verschillende respondenten aan dat ze soms ook wegens vinden om informatie te kunnen delen. Daarvoor is investeren in elkaars organisatie en kennis en in vertrouwen een belangrijke voorwaarde:

*Er zijn natuurlijk een aantal wetten die informatie delen soms redelijk lastig maken. Maar ik denk dat wij daar met verschillende instanties wel goede manieren hebben gevonden. En dat gaat soms een beetje lastig. Ja, en soms is dat een beetje om bepaalde dingen heen praten, zou ik zeggen, maar toch juist het juiste woord horen. Dus daar kan ik eigenlijk niet zeggen dat dat ons belemmert. Maar dat heeft er ook mee te maken dat we daarin heel veel hebben geïnvesteerd en dat er ook een aantal mensen bijzitten die al jaren bijvoorbeeld bij bepaalde instanties werken en ook bij ons al jarenlang in die rol zitten, waar ik er zelf ook één van ben, wat ook maakt dat die relatie heel goed is (R6, privaat).*



Hoewel de uitdagingen rondom informatie-uitwisseling wellicht geen directe gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit creëren, worden hierdoor volgens de respondenten wel kansen gemist om door het samenbrengen van diverse expertises en kennis beter zicht te krijgen op de problematiek. Dat betekent niet alleen dat de aanpak mogelijk minder effectief is, maar ook dat de overheid minder goed in staat zou kunnen zijn om nieuwe ontwikkelingen en risico's tijdig te signaleren. Al met al ondermijnt dat uiteindelijk de slagkracht van de overheidsaanpak.

#### 4.5 Resumé

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal hoe overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden begrepen en verklaard tegen de achtergrond van het drugs- en criminaliteitsbeleid.

Een eerste inzicht is dat – hoewel de respondenten overwegend enthousiast waren over het onderwerp van dit onderzoek en het belangrijk vonden dat er aandacht wordt besteed aan de rol die de overheid zelf speelt bij het faciliteren van de georganiseerde criminaliteit – het toch erg moeilijk bleek om directe causale verbanden te leggen tussen het optreden van de overheid inzake drugs- en criminaliteit en concrete voorbeelden van georganiseerde drugscriminaliteit. Zo beschikten respondenten uit de private sector wel over voorbeelden van het onbedoeld faciliteren van de georganiseerde criminaliteit, maar vonden zij het moeilijker om de rol van de overheid daarin te duiden en aan te geven welke factoren daaraan hebben bijgedragen. In de gesprekken met wetenschappers en respondenten uit de publieke sector konden de respondenten veelal wel uitleggen hoe het optreden van de overheden onbedoeld gelegenheden schept of blinde vlekken laat ontstaan voor georganiseerde drugscriminaliteit, maar was het voor de betrokkenen lang niet altijd duidelijk of die gelegenheden – hoe aannemelijk ook – verwezenlijkt worden of dat die blinde vlekken ook daadwerkelijk tot een vertroebeld zicht op en daardoor verminderde aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit leiden. Het optreden van de overheid inzake drugs of criminaliteit creëert gelegenheden waarvan de georganiseerde drugscriminaliteit kan profiteren, maar daarbij is het niet altijd duidelijk of dat ook gebeurt – of waarom ze het niet doet. We komen daar in het slothoofdstuk nog op terug.

Een tweede observatie is dat het om verschillende soorten facilitering gaat. Een eerste type is wanneer een bepaald beleid of een bepaalde aanpak tot verschuivingen leidt naar andere fenomenen (bv. een verbod op sommige goederen en diensten), naar andere locaties (bv. andere havens) of naar andere beleidsdomeinen een waterbedeffect veroorzaakt. Dat hoeft op zichzelf niet faciliterend te zijn, zolang een dergelijke verschuiving maar zo goed mogelijk wordt geanticipeerd. En dat anticiperen, dat leren en reflecteren, gebeurt lang niet altijd. Het gevolg is dat men het zicht op het fenomeen kwijtraakt, en soms zelfs veronderstelt dat het probleem verdwenen is waardoor capaciteit elders wordt ingezet en ook de opgebouwde expertise en institutionele kennis mogelijk verloren gaan. Een tweede type betreft het bewust afwegen van belangen binnen het beleid over georganiseerde (drugs)criminaliteit of criminaliteit in brede zin, maar ook tussen beleidsdomeinen zoals veiligheid, economie, huisvesting, of gezondheid, waar we in hoofdstuk 5 nog nader op in zullen gaan. In die afweging kan aan andere belangen een hogere prioriteit worden toegekend dan aan het voorkomen van bepaalde risico's op (georganiseerde drugs) criminaliteit. Een derde type is wanneer beleid wordt gemaakt zonder de criminogene effecten überhaupt mee te nemen, denk aan het voorbeeld van het liberaliseren van de makelaardij.

Een derde observatie is dat veel van de voorbeelden in dit hoofdstuk al decennialang in diverse rapporten en analyses terugkomen. Voor een deel is deze herhaling het gevolg van het feit dat wij bestaande beleidsrapporten naar de aanpak van georganiseerde criminaliteit hebben geanalyseerd ter beantwoording van het vraagstuk van overheidsfacilitering. Echter, verschillende van de rapporten duiden op dezelfde mechanismen en factoren, waardoor het de vraag oproept in hoeverre de overheid er in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in slaagt om van eerdere analyses te leren en de bevindingen te incorporeren. We komen hierop eveneens in de slotbeschouwing terug. Op de vraag wat dit betekent voor de preventie van overheidsfacilitering komen we in hoofdstuk 6 terug. Hierna bespreken we de manieren waarop andere beleidsdomeinen georganiseerde drugscriminaliteit kunnen faciliteren.

## 5 | Overheidsfacilitering in andere beleidsdomeinen

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld kan worden gefaciliteerd door beleidsdomeinen die buiten de thematiek van drugs- en of veiligheidsbeleid vallen. Met andere woorden, we bespreken de factoren die ons helpen om facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit door de overheid via andere beleidsdomeinen te begrijpen en verklaren. Dit hoofdstuk is net zoals het voorgaande opgebouwd aan de hand van de drie katalysatoren uit het analysekader. In paragraaf 5.2 bespreken we eerst de wijze waarop andere beleidsdomeinen georganiseerde drugscriminaliteit kunnen motiveren of stimuleren. In paragraaf 5.3 komen die factoren aan bod die te maken hebben met hoe de overheid is georganiseerd. In paragraaf 5.4 bespreken we, tot slot, factoren die te maken hebben met de wijze waarop binnen andere beleidsdomeinen al dan niet toezicht wordt gehouden waardoor de georganiseerde drugscriminaliteit kan worden gefaciliteerd. We sluiten het hoofdstuk af met een kort resumé.

### 5.2 Hoe de overheid motiveert in andere beleidsdomeinen

Parallel aan het vorige hoofdstuk waarin aan bod kwam hoe de overheid via het drugs- en criminaliteitsbeleid anderen mogelijk motiveert of (economisch) stimuleert om zich met georganiseerde drugscriminaliteit in te laten, wordt deze eerste katalysator van de motivatie geïllustreerd voor andere beleidsdomeinen. We bespreken twee factoren: perceptie van ongelijkheid en het afwegen van belangen. Bij beide factoren gaat het opnieuw om de bredere invulling van overheidsfacilitering die al vaker aan bod kwam. Het gaat terug op de sociaal-economische context die in andere beleidsdomeinen dan drugs en criminaliteit wordt gecreëerd. Iemands ervaringen met dat beleid, of iemands perceptie op dat beleid en op de overheid, kan de drempel om zelf deel te nemen aan georganiseerde drugscriminaliteit of deelname van anderen aan georganiseerde drugscriminaliteit te faciliteren verlagen.

#### 5.2.1 Sociale en economische kwetsbaarheden

De sociale en economische kwetsbaarheden verwijzen naar het beeld dat leeft bij bepaalde sectoren of groepen in de maatschappij over hoe het beleid van de rijksoverheid, de Europese Unie, maar ook van lokale overheden hun sociaaleconomische positie beïnvloedt. Dit speelt ook in de verschillende ontwikkeling van wijken en de verschillende mogelijkheden voor groepen in de samenleving. Beide voorbeelden worden toegelicht toe op basis van de literatuur en interviews.

In het internationale en het landelijk beleid hebben zich de voorbije decennia diverse ontwikkelingen voorgedaan die voor bepaalde economische sectoren gevolgen hadden. Het gaat bijvoorbeeld om nieuwe wettelijke eisen die worden gesteld aan bepaalde beroepsgroepen of sectoren. Een eerste voorbeeld is de visserijsector, die door diverse landelijke en internationale ontwikkelingen steeds meer de indruk krijgt door de overheid te worden vergeten, zo blijkt uit onderzoek (Mehlbaum *et al.*, 2021: 103). Door de Brexit-maatregelen, de corona-maatregelen, het verbod op pulsvisserij en het Noordzeeakkoord komt de visserij als geheel in zwaar weer, wat in het rapport van Mehlbaum en collega's (2021: 84) als risicofactor werd benoemd voor betrokkenheid bij drugssmokkel. Diverse van deze vissers hebben vrij negatieve attitudes tegenover de overheid, onder meer door ervaringen uit

het verleden waarbij ze weinig financiële steun kregen wanneer hun sector door (internationaal) beleid werd geraakt. Een tweede voorbeeld is de agrarische industrie die door diverse belemmeringen, inconsistenties en onduidelijkheden in de wet- en regelgeving (bv. stikstofbeleid) economische druk ervaart, waardoor ook zij mogelijk vatbaar zijn voor criminelen (Boelens & Groothuis, 2020). Tegelijk gaat dit ook om een sector die door klimaatverandering hoe dan ook al voor uitdagingen (bv. droogte) is komen te staan. In datzelfde verband werden ook de stijgende energieprijzen en daarom mogelijke zoektocht naar alternatieve bronnen van inkomsten genoemd, zoals bijvoorbeeld voor tuinders, aldus een respondent (R5, privaat). Een derde voorbeeld zijn de corona-maatregelen die diverse sectoren hebben geraakt, en mogelijk ook kwetsbaar hebben gemaakt voor misbruik door drugscriminelen. Een respondent (R17, privaat) geeft aan dat dit bijvoorbeeld voor de horeca speelt: *“doordat je als overheid een hele sector plat legt en daarvoor in veel gevallen te weinig compensatie geeft, zorg je er eigenlijk voor dat ondernemers ergens anders financiering vandaan moeten halen.”*

Kwetsbaarheden kunnen zich uiteraard binnen een sector op verschillende manieren uiten. Zo lichtte een medewerker uit de private sector toe dat de toepassing van de WWFT bij een klein bedrijf relatief gezien grotere administratieve lasten meebrengt dan bij grote bedrijven.

*Dat legt natuurlijk een bepaalde druk op ondernemers die ook met steeds meer administratieve lasten te maken krijgen omdat bijvoorbeeld banken en verzekeraars allerlei eisen stellen. [...] Ja dat kan ook wel tot prikkels leiden om misschien andere keuzes te maken, om dingen niet op de legale manier te doen (R19, privaat).*

Kwetsbaarheden kunnen ook voor bepaalde groepen of wijken een rol spelen. Wanneer in bepaalde wijken meer wordt geïnvesteerd in faciliteiten dan in andere, kan dit mogelijk een bepaalde attitude ten opzichte van alternatieve bronnen van inkomsten in de hand werken. Dit kan betrekking hebben op situationele kwetsbaarheden door de nabijheid van de haven en van meer anonieme plaatsen in de sociale ruimte. Zo werd in het onderzoek naar de aard en aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (Staring *et al.*, 2019: 103-104) opgemerkt dat in bepaalde wijken in Rotterdam de aard en de opstapeling van de sociale problemen qua huisvesting, onderwijs en werk, zeker in de aan de haven grenzende wijken, tot extra kwetsbaarheden voor drugssmokkel kan leiden. Naast situationele kenmerken kan het echter ook teruggaan op verklaringen vanuit de anomie (*strain*) theorie: dat er bepaalde verschillen tussen wijken in een stad, maar ook andere verschillen in maatschappelijke kansen op groepsniveau helpen verklaren waarom er meer voor illegale bronnen van inkomsten wordt gekozen (Spapens & Van de Mheen, 2022: 55). Dit gaat ook terug op andere omgevingsfactoren die als risico- dan wel beschermende factor voor criminaliteit werken (Servaas, Weerman & Fischer, 2021). In een interview met een wetenschapper werd verwezen naar het verschil tussen publiek en privaat onderwijs in het Verenigd Koninkrijk, dat een groot verschil bleek te maken in de mate waarin erg jonge kinderen crimineel worden uitgebuit om drugs te verhandelen of als geldezel dienst te doen. Hoewel de verschillen tussen publiek en privaatonderwijs niet direct een rol spelen in de Nederlandse context, zien we wel dat Nederlandse scholen bezorgd zijn om criminele uitbuiting voor drugshandel of drugsgerelateerde financiële delicten via geldezel- en katvangerconstructies van sociaaleconomisch kwetsbare groepen. Zo blijkt uit een onderzoek van het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (Leito, Van Bommel & Noteboom, 2022) dat slachtoffers verhoogd kwetsbaar zijn doordat zij in zeer ongunstige sociaaleconomische omstandigheden opgroeien.

Eén respondent gaf daarbij ook aan dat de context waarin we opgroeien ook sterk bepalend is voor het type criminele activiteit waarin iemand mogelijk belandt.

*Ik vind het zelf onvoorstelbaar dat mensen in een markt gaan zitten waar je wél heel veel geld kunt verdienen, maar waar je je marktaandeel moet beschermen met veel geweld, met veel risico's terwijl er veel makkelijkere middelen zijn zoals BTW carrousel fraude. Maar dat heeft te maken met de achtergrond waar de mensen vandaan komen. Die zien [drugscriminaliteit, red.] als de meest aansprekende manier om illegaal geld te verdienen, en niet een BTW carrousel fraude want dat kennen ze niet. Dus de keuze voor bepaalde types criminaliteit zit dieper, het zit ook in waar de mensen vandaan komen, hoe ze zijn opgegroeid, waar ze mee in aanraking komen tijdens hun jeugd. Dus die faciliterende rol van de overheid is wel gewoon veel breder dan alleen sec kijken naar dit afgebakende gebiedje (R24, publiek).*

Verschillen in de mate van sociale en economische kwetsbaarheden zijn binnen de Nederlandse context niet makkelijk causaal in verband te brengen met drugscriminaliteit, maar de kwetsbaarheden – en beschermde factoren – voor criminaliteit gaan wel gepaard met de mate waarin iemand meer of minder legale manieren heeft om aan maatschappelijke verwachtingen te voldoen (anomie) of meer of minder sociale controle ervaart van de omgeving, waardoor die bredere context alsnog een voedingsbodem voor drugscriminaliteit kan zijn. Hierover vinden we in de literatuur diverse voorbeelden. In verschillende landen bestaat het idee van de verzorgingsstaat niet en zijn gemarginaliseerde groepen afhankelijk van de georganiseerde misdaad voor voorzieningen in de levensbehoeften, weliswaar in een schaduweconomie, maar met grote steun van de bevolking (Felbab-Brown, 2017: 101). Denk bijvoorbeeld aan de Braziliaanse favela's, waarbij criminele netwerken bescherming boden – onder meer tegen geweldsmisbruik door overheden - in ruil voor stilzwijgen over de criminele activiteiten – waaronder drugssmokkel – die er zich voordeden (Penglase, 2008: 131-137). Ook in Noord- en Latijns-Amerika zijn verbanden te leggen tussen de afwezigheid van de staat in bepaalde buurten of regio's en de drugsproductie en handel (Thoumi, 2021). Dit speelt ook op een meer globale schaal, omdat georganiseerde criminaliteit zich kan nestelen in gebieden waar de overheidssteun zwak is (Goede, 2013: 255). Hoewel deze Latijns- en Noord-Amerikaanse maatschappelijke context sterk verschilt van de Nederlandse, is sociale ongelijkheid niet alleen in andere landen of culturele contexten relevant. De voedingsbodem voor criminaliteit – inclusief drugscriminaliteit – zit in de bredere maatschappelijke context, in onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting, wijkontwikkeling, en zoveel meer. Op basis van een systematische review van 49 empirische studies over betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit, stelden Comunale, Calderoni, Marchesi, Superchi en Campedelli (2020) vast dat sociale en economische factoren zoals iemands socio-economische status en connecties via vrienden en werk (de zogenaamde sociale gelegenheden) samen met de mate van armoede en sociale disorganisatie in een wijk bepalend zijn. Ook voor Nederland, gaat overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit indirect terug op sociale en economische kwetsbaarheden, aldus een opsporingsmedewerker:

*Dit heeft minder te maken met opsporing en het vakgebied waarin wij zitten. 16-jarigen wegen niet af hoe groot de straffen zijn en wat er gebeurt als ze in de gevangenis komen. Het zijn andere aspecten en daar hebben we als overheid wel een rol in. Daarom begon ik met integratie [...] goede perspectieven, goede beheersing van de taal, geen discriminatie. Ik denk dat er heel veel andere aspecten zijn waarmee we als overheid een heel positieve bijdrage kunnen leveren aan*

*dat kinderen en jongvolwassen niet de verkeerde afslag maken. Want dat is het, drugscriminaliteit drijft op mensen die de verkeerde afslag hebben gemaakt (R23, publiek).*

### 5.2.2 Belangenafwegingen

De Nederlandse georganiseerde criminaliteit wordt al lange tijd samengevat als transitcriminaliteit: criminaliteit die floreert vanwege de goede logistieke, juridische en financiële infrastructuur (Kleemans *et al.*, 2002). Georganiseerde misdaad is dus onlosmakelijk verbonden met legale bedrijven en met maatschappelijke processen, structuren en culturen (Van de Bunt, Siegel & Zaitch, 2014; Kappeler & Potter, 2018: 148).

*Als u mij vraagt wat onbedoeld faciliteren betekent, dan is dat, dat we gefocust zijn op een aantal doelen – waarvan ik denk dat iedereen die globaal gezien min of meer zou delen – namelijk dat we de economie willen verbeteren, we steeds beter en wijzer willen worden. Maar als je dan de gelegenheden hiertoe vermenigvuldigt, bied je natuurlijk ook kansen voor mensen die geen goede bedoelingen hebben (R16, wetenschap).*

Deze interessante infrastructuur is wat Nederland als handelsnatie kenmerkt. De georganiseerde drugscriminaliteit is dus gedeeltelijk gemotiveerd door afwegingen van belangen, keuzes tussen economie en veiligheid, tussen geheimhouding en transparantie, tussen een guur of een gunstig vestigingsklimaat.

Deze laatste keuze voor een bepaald vestigingsklimaat, wordt in verschillende voorbeelden in de literatuur en de interviews geïllustreerd. We weten uit onderzoek naar organisatiecriminaliteit en georganiseerde misdaad dat de landen met een gunstig vestigingsklimaat als gunstig worden gezien omwille van hun anonimiteit, de vrijheid om geld te versluizen en de belastingvoordelen. Vooral de eerste twee zijn voor georganiseerde criminaliteit interessant, zeker wanneer dat ook nog gepaard gaat met een overheid die weinig of geen strafrechtelijke vervolging instelt (Morgan & Clarke, 2006: 194).

Het instellen van een lager belastingtarief voor een bepaald product dan een ander land of regio is ook gekend bij te dragen aan criminele activiteiten, voornamelijk smokkel. De typische voorbeelden hiervoor zijn sigaretten, alcohol, maar ook de handel in emissierechten. In Canada, Zweden en Duitsland volgde meer smokkel na verhogingen van accijnzen op sigaretten (Korsell, 2002; Schneider, 2000; Von Lampe 2005).

*New York verhoogde de belastingen en North Carolina als grote tabak producerende staat heeft de laagste belastingen. Legitieme ondernemers met kleine winkels in New York huurden bestelwagens, reden ze naar North Carolina, vulden dozen met sigaretten en verkochten ze vervolgens door in New York. Dat is een overtreding van de belastingwetgeving, maar je zou kunnen stellen dat het een geval is waarbij de overheden onbedoeld de mogelijkheid creëerden voor illegale handel (R14, wetenschap).*

Een voorbeeld van dichterbij huis is het Europese systeem van de btw. Dit bevordert de criminaliteit maar kan niet worden aangepakt omdat de vrije handel gewaarborgd moet blijven. Deze verschillen in belastingtarieven worden niet louter door criminele groepen gebruikt, maar ook door gewone burgers en legale bedrijven die belastingen willen ontduiken.

*Ik zie hoe ons btw-stelsel in de EU werkt. We weten dat dit grote kansen biedt voor criminaliteit en toch is er een bewuste keuze gemaakt dat het moet worden getolereerd omdat onze grensoverschrijdende handel anders zou worden belemmerd (R14, wetenschap).*

Bij internationaal beleid valt er in de preventie van (drugs)smokkel dus winst te behalen wanneer deze tarieven op elkaar worden afgestemd, maar economisch gezien spelen andere prikkels (Berghuis & De Waard, 2011: 114). Vraag is natuurlijk of dit wel onbewust en onbedoeld gebeurt, aangezien het om een bewuste keuze gaat. Landen concurreren immers onderling om het zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor bedrijven om er zich te vestigen. Vaak betekent dat een keuze om zo weinig mogelijk te reguleren en dus flexibel te zijn over regulering van de financiële markten, de handel, de vastgoedmarkt (Passas, 2017: 94-95). De asymmetrieën in regulering van de grote globale financiële epicentra en de belastingparadijzen met strikt bankgeheim, anonimiteit van investeerders en weinig wil tot gerechtelijke internationale samenwerking zijn voorbeelden van manieren waarop de overheid criminaliteit in de hand werkt. Dit kan motiverend werken voor investeerders, maar tegelijk ook voor criminele ondernemers.

De financiële infrastructuur biedt ook kansen aan de georganiseerde drugscriminaliteit om geld wit te wassen, al is het onduidelijk in welke mate dit ook gebeurt. Het kan interessant zijn voor buitenlandse bedrijven die Nederlandse trustkantoren of andere financiële adviseurs inschakelen om witwasconstructies op te zetten, maar het is niet duidelijk of drugscriminelen hier gebruik van maken (Spapens & Van de Mheen, 2022).

*Bedrijfseigendom van onroerend goed is ook een probleem, toch? Je hebt brievenbusbedrijven die eigendom zijn van brievenbusbedrijven die weer eigendom zijn van nog andere brievenbusbedrijven. Dat is een enorm maatschappelijk probleem omdat het enorme hoeveelheden duister geld naar de vastgoedsector laat stromen en de vastgoedprijzen en huren kunstmatig opdrijft. En welke maatregelen je ook neemt om dit te beteugelen, die bereiken niets omdat je geen natuurlijk persoon hebt om mee om te gaan (R15, wetenschap).*

Omdat ook de bovenwereld – bedrijven, particulieren en overheden – lobbyt om weinig tot niets aan dit gunstige vestigingsklimaat te veranderen, profiteert de criminele ondernemer, inclusief de drugshandel, mee (Passas, 2017). Zeker wanneer er grote financiële investeringen op het spel staan, wordt er mogelijk weggekeken (Kolthof & Konraad, 2016: 87). Het is dus weinig waarschijnlijk dat een overheid strenger gaat reguleren wanneer het een gunstig vestigingsklimaat hoog in het vaandel draagt.

Nauw verwant aan het financiële vestigingsklimaat, is de manier waarop Nederland de vastgoedmarkt faciliteert, zoals onderstaand citaat illustreert.

*Hebben wij als overheid voldoende zicht op woningen, onroerend goed, vastgoed? Daar kan geld worden witgewassen. Pakken notarissen dit goed genoeg op vanuit de poortwachtersrol? Daar zitten risico's. Het is lastig te adresseren want de rechtstaat gedijt bij advocaten dus dat is belangrijk maar eigenlijk faciliteer je door geheimhouding, betalingen aan advocaten etc heel makkelijk. Je kan je makkelijk verhullen via je advocaat. Dan faciliteer je als overheid/maatschappij wel (R3, publiek).*

Een kleiner financieel voorbeeld dat werd genoemd, is dat van de mogelijkheid om in cash te betalen. “Het verkeer van contant geld door criminelen, de coupure van 500 euro, misschien is dat ook een

*voorbeeld voor het creëren van kansen of het faciliteren van criminaliteit.” (R15, wetenschap). Met andere woorden, de keuze op Europees vlak om het 500-euro biljet te hebben – hoewel de productie ervan in 2019 door de Europese Centrale Bank werd stopgezet – betekent dat we cashtransacties van deze bedragen mogelijk maken. Hoewel er niet veel handelaars zijn die dergelijke coupures aanvaarden, biedt dit niettemin mogelijkheden voor smokkel. Gezien de grote waarde voor gering gewicht, zijn ze makkelijker te smokkelen en geliefd bij internationale witwastransacties.*

Naast de financiële infrastructuur, gaat deze factor van belangenafweging terug op de juridische infrastructuur en het relatieve gemak waarmee in Nederland bedrijfsstructuren kunnen worden opgezet. Volgens onze respondenten zou voor wat betreft de Kamer van Koophandel kunnen worden overwogen om voor risicovolle sectoren een extra niveau van controle in te voeren: vragen dat iemand die in een bepaalde branche aan de slag wil gaan, bepaalde diploma's nodig heeft, in een bepaald register moet staan, een bepaald bewijs van permanente educatie kan voorleggen. Enkele respondenten verwijzen specifiek naar de vastgoedmarkt, waarbij de handel nu niet langer aan een vestigingsbeleid is gekoppeld, maar geven ook andere voorbeelden.

*We willen de Kamer van Koophandel niet te bureaucratisch hebben - dat doen we in Nederland al vaak genoeg - maar bij de KvK gaat het wel erg makkelijk en zien we dat criminele samenwerkingsverbanden daar dankbaar gebruik van maken. Het gemak waarmee dingen opgezet kunnen worden en de documentatie eromheen. Het maakt het moeilijk handhaven als je ongebruikelijke dingen ziet. [...] Je kan heel makkelijk een bedrijf opzetten met een vage identificering (R3, publiek).*

Diverse respondenten geven het voorbeeld van kwetsbare individuen die worden ingeschakeld voor de KvK inschrijving. *“Het zijn katvangers die zich inschrijven in het handelsregister, soms zijn het duidelijk drugsverlaafden” (R11, publiek).*

Er lijkt volgens onze respondenten de voorbije tijd – ook gezien de verhoogde aandacht voor drugscriminaliteit en mensenhandel – meer bewustzijn over de mogelijke rol die de KvK kan spelen om die rechtshandhaving van de overheid te verbeteren.

*Of je je nou inschrijft bij de Kamer van Koophandel als een consultancybureautje of een kledingmakerij, dat is natuurlijk heel anders dan dat je je inzet als beveiliging of brandwacht. Daar zit een veiligheidscomponent achter en die moet je aanmerken als hoog risico en er een screening of een vorm van controle aan verbinden. Dat is er nu niet. [...] Het is niet heel ingewikkeld daar een oplossing voor te verzinnen, want volgens mij kun je gewoon met de hele inschrijving van de Kamer van Koophandel een bepaald risicogebied markeren - bijvoorbeeld alle inschrijvingen die beveiligingswerk gaan doen een vinkje aanzetten - dan moet de screening gebeuren of daar moet een extra controle plaatsvinden. Dus volgens mij moet het zo laagdrempelig zijn (R6, privaat).*

De manier waarop de overheid via concurrentie motiveert, speelt ook op het vlak van logistieke infrastructuur. De efficiëntie is het handelsmerk van de Rotterdamse haven als grootste logistieke knooppunt van Europa, maar wordt ook door criminelen als erg interessant gezien (Staring et al., 2019).

*Binnen het Schengengebied is de afspraak dat je vrachtwagens die gevuld zijn met bederfelijke waar, dus voedsel, maar ook bloemen, amper controleert, want die moeten door. Dus die*



*worden bijna nooit gecontroleerd en daarom dat je dus ook de zorg ziet van bijvoorbeeld de Flora Holland van ja, wat gebeurt hier allemaal? Bloemen worden gebruikt als deklading. (R1, publiek)*

*Wij zetten natuurlijk vanuit [organisatie] heel erg in op een zo snel en goed mogelijk proces [...]. Dat geeft Nederland een voordeel want dat maakt Nederland aantrekkelijk voor heel veel bedrijven. Het helpt bedrijven ook in hun concurrentiepositie. Alleen daar zit een heel systeem omheen waar er mogelijkheden zijn dat er ook wel eens iets doorheen glipt (R26, privaat).*

Op deze gerichtheid op het faciliteren van legale handel wordt door handelaars in synthetische drugs, cannabis en cocaïne handig ingespeeld, en daar wordt door Nederland “onvoldoende rekenschap van gegeven” (Tops *et al.*, 2018: 224).

*De focus op economisch denken is te dominant geweest en we zullen daar weer een balans in moeten krijgen en dat is niet alleen in het kader van veiligheidsvraagstukken maar ook over energie en duurzaamheid. [...] Dat economisch denken is wel heel lang een speerpunt geweest van de overheid (R7, publiek).*

*Nederland kent twee gezichten: de dominee en de koopman. En afhankelijk van wat ons het beste uitkomt, passen we er één van de twee toe (R27, publiek).*

Uiteraard is Nederland ook een speler binnen een bredere, wereldwijde, markt en moet dit beleid er ook telkens mee in worden gewogen. Zo werden de grondstoffen voor synthetische drugs weliswaar steeds strenger gecontroleerd in Nederland en de Verenigde Staten, maar wordt de productie in bijvoorbeeld China amper gereguleerd, omdat de grondstof *an sich* legaal is (Tops, van Valkenhoef, Van der Torre & van Spijk, 2018).

Bij Schiphol werd daar door onze respondenten nog een extra laag van de afweging van belangen aan toegevoegd. Niet alleen gaat het om de afweging tussen economisch belang en veiligheid, maar het gaat ook nog om een economisch belang waarbij de Nederlandse overheid zelf partij is.

*Schiphol is voor 75% van de overheid en de overige 25% zijn van Amsterdam en Rotterdam dus het is in feite semi-overheid [...] Dus het is bijna haaks dat je met een exploitant zit die door de overheid wordt aangestuurd maar die een ander model hanteert dan die overheid. Dat is op zich lastig. En zo geldt het ook voor de haven van Rotterdam. [...] Want hoe weeg je nou een economisch belang versus een veiligheidsbelang? (R27, publiek).*

*Kijk op het moment dat wij als veiligheidsdienst zeggen ‘je zou dit en dit moeten doen, want dan wordt het veiliger’ en een private dienst op bijvoorbeeld Schiphol zegt ‘nee, dat doe ik niet, want economische redenen et cetera’. [...] Heel veel aandelen van Schiphol zijn in handen van de overheid dus je zou als overheid ook kunnen zeggen ‘ja, maar wij vinden veiligheid zo dusdanig belangrijk, dus ik bemoei me daarmee, het moet gebeuren’ (R25, publiek).*

Ook onderzoek over de gokindustrie in Canada toonde aan dat de overheid als toezichthouder een oogje dichtkneep voor verdachte gokpraktijken omdat ze gokproducten promootten en er financieel voordeel uithaalden (McMullan & Perrier, 2007: 439).

### 5.3 Hoe de overheid is georganiseerd in andere beleidsdomeinen

De tweede katalysator die in ons analysekader werd geïdentificeerd en vervolgens geïllustreerd aan de hand van het drugs- en criminaliteitsbeleid is de wijze waarop de overheid is georganiseerd. Deze paragraaf licht dit toe voor de manier waarop de overheid zich in andere beleidsdomeinen dan drugs en criminaliteit heeft ingericht en hoe zij dus mogelijk onbedoeld gelegenheden creëert voor de georganiseerde criminaliteit. De factoren die worden besproken zijn de vrije handel en subsidieregelingen die in de literatuur en in de gesprekken met de respondenten als factoren werden aangestipt die georganiseerde drugscriminaliteit kunnen faciliteren. Deze houden ook nauw verband met het afwegen van belangen en dus de motivatie die in de vorige paragraaf werd toegelicht. In wat volgt, ligt de klemtoon echter op de manier waarop de overheid anticipeert op potentiële risico's en hoe zij zo mogelijk onbedoeld gelegenheden creëert voor de georganiseerde criminaliteit.

#### 5.3.1 Vrije handel en ondernemingsstructuren

Wanneer in de interviews werd gevraagd naar concrete voorbeelden van manieren waarop de overheid georganiseerde (drugs)criminaliteit in de hand heeft gewerkt, gaven veel respondenten meteen aan dat de vrije handel in de Europese Unie en het vrije verkeer van personen in de Schengenzone hier treffende voorbeelden van zijn. Het vrije verkeer heeft economisch gezien immers belangrijke voordelen maar kan door verschillen tussen landen in de manier waarop toezicht is georganiseerd ook criminaliteits- en veiligheidsrisico's meebrengen. Er zijn ook voorbeelden te bedenken van regio's in de wereld waarbij er nog minder interne grenzen en instrumenten van toezicht zijn (bijvoorbeeld de Verenigde Staten). Ook in de literatuur zijn voorbeelden te vinden van manieren waarop het vrije verkeer van goederen door criminelen wordt misbruikt. Voor sigarettensmokkel werd gebruikt gemaakt van valse douane labels waardoor de goederen aan de binnengrenzen niet werden gecontroleerd vanuit het idee dat het om vervoer tussen EU-landen ging (Van Wijk *et al.*, 2020: 197-198). In paragraaf 5.2.2 Belangenafwegingen kwam een gelijkaardig voorbeeld aan uit de Verenigde Staten aan bod. Bij de smokkel van drugs via zeehavens wordt ook misbruik gemaakt van het feit dat sommige containers niet aan grenscontroles binnen de EU worden onderworpen. Denk bijvoorbeeld aan de switch methode waarbij tassen met soms tot honderden kilo's cocaïne vanuit een net geïmporteerde container naar een container voor interne EU-handel worden overgeplaatst in de hoop douanecontrole te omzeilen (Staring *et al.*, 2019).

Bovendien zijn er ook verschillen in de manier waarop grenscontroles vorm krijgen in de zeehavens waarbij goederen de EU binnen komen. Ondanks dat dezelfde regels gelden binnen de EU of Schengenzone, verschilt de precieze toepassing ervan. Dit verschil in implementatie van de wetgeving wordt door drugscriminelen misbruikt. Een container die via een ander Europees land de EU binnenkomt en vervolgens naar Nederland wordt getransporteerd, kan dus nog steeds risicovol zijn voor wat betreft de drugssmokkel. Het belang om over landsgrenzen heen en in samenwerking tussen publieke en private actoren de drugssmokkel tegen te gaan werd recent nog onderstreept in de havens van Rotterdam en Antwerpen met het aangaan van gezamenlijke afspraken in de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde drugscriminaliteit (Rijksoverheid, 2023).

Bij elk van deze voorbeelden gaat het er dus om dat bepaalde afwegingen worden gemaakt tussen belangen – zoals eerder werd toegelicht in paragraaf 5.2 over hoe de overheid motiveert – die gepaard gaan met aanpassingen in de manier waarop de overheid zich organiseert. De veiligheidsrisico's worden verhoogd als gevolg van bepaalde economische keuzes. Naast bovenstaande voorbeelden

over het afschaffen dan wel beperken van grenscontroles die dus verband houden met vrije handel, vermeldden onze respondenten ook het bestaan van bepaalde ondernemingsstructuren die misbruik in de hand werken. Het eerste voorbeeld is het misbruik van ZZP-constructies en onderaannemingsstructuren waardoor het onduidelijk is of er ook drugsgeld bij de uitbetaling van het personeel is gebruikt. Onderzoek van Zaitch (2002) toonde aan dat de cocaïnehandel zich goed weet te nestelen in een economisch systeem met onderaannemingen en preciaire arbeidscondities. Een respondent licht toe waarom de overheid daarmee de drugscriminaliteit in de hand heeft gewerkt:

*Er is een systeem ontdekt waarbij ZZP'ers werken voor PostNL, IKEA of AH via onderaannemers. Dat wordt steeds weer uitbesteed. De werknemer heeft een heel laag loon en er wordt drugsgeld vermengd in hun betaling want ze krijgen zwart uitbetaald. Dus op die manier wordt geld witgewassen in een ZZP-constructie. Je ziet een systeemfout omdat ZZP'ers niet anders kunnen omdat ze in zo'n positie worden gedreven omdat ze zo'n laag loon hebben. Ze moeten dit wel aannemen om te overleven. ZZP'ers die als onderaannemer onderaan pas betaald krijgen, dat hebben we als overheid laten gebeuren. Dit maakt ze kwetsbaar want eigenlijk zouden ze gewoon in loondienst moeten zijn. De rol van de overheid is dat je dit systeem hebt laten bestaan (R10, publiek).*

De manier waarop de overheid de vrije handel en de ondernemingsconstructies in de structuur van de samenleving inbedt kan dus gelegenheden creëren voor wie minder goede bedoelingen heeft. In belangrijke mate gaat de mogelijke facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit via dit beleid van vrije handel en ondernemingsstructuren over afwegingen die op internationaal en Europees en dus niet alleen binnen Nederlands beleid worden gemaakt.

### 5.3.2 Subsidies

Al in 1993 vroegen criminologen Passas en Nelken aandacht voor de criminaliteitsrisico's van Europese landbouwsubsidies. Deze subsidies waren bedoeld om legale ondernemingen te ondersteunen, maar bleken op grote schaal misbruikt te worden door criminele groepen. Het onderhavige onderzoek gaat uiteraard niet over de manieren waarop het beleid van de Europese Unie dergelijke fraude met subsidies in de hand werkt, maar wel over hoe de inkomsten uit fraude met subsidies mogelijk criminaliteit faciliteert. De onderstaande voorbeelden gaan niet specifiek over georganiseerde drugscriminaliteit, maar laten niettemin de ondermijnende werking en de criminele verdienmodellen zien die met deze subsidies worden gestimuleerd.

Dat subsidies – of het nu Europees, landelijk dan wel lokaal niveau betreft – tot fraude leiden, staat volgens nagenoeg al onze respondenten buiten kijf (zie ook De Waard, 2013). Het eerste voorbeeld dat hierbij werd genoemd is de coronasteun. Hoewel elk land dat anders heeft ingevuld, zijn er veelal steunfondsen voor ondernemingen opgericht die tot fraude hebben geleid.

*Wat we natuurlijk gezien hebben is dat criminelen heel veel overheidsmiddelen gebruiken om binnen te tanken. We hebben bijvoorbeeld in het kader van Covid vrij veel fraude gezien met overheidssteun in het kader van de TVL [Tegemoetkoming Vaste Lasten]. [...] Dan vragen wij ons toch wel af hoe het kan dat er geen enkele check wordt gedaan op het moment dat er overheidsgeld wordt gestuurd naar partijen en dat je die check eigenlijk laat plaatsvinden door een private organisatie zoals een bank. En dat geldt eigenlijk voor de meeste gelden die vanuit de overheid komen. Dat heeft natuurlijk gewoon een ondermijnende werking als er zoveel geld in criminele handen terecht komt. [...] En dat geldt voor heel veel fraudevormen. Dus je ziet het*

*niet alleen in Covid maar je ziet het in de zorgtoeslag, de PGB [persoonsgebonden budget], eigenlijk in alle geldstromen richting burgers. [...] En ik snap het wel met Covid, in de vaart der volkeren en het moet allemaal snel. Maar dit soort dingen, die worden niet van banken geaccepteerd als we dingen doorlaten omdat het snel moet (R8, privaat).*

Een ander voorbeeld betreft mensensmokkel waarbij de smokkelaar een verdienmodel heeft gemaakt van een faciliteit die de Nederlandse overheid biedt.

*Een signaal dat we kregen betreft de inburgeringcursus. Daar krijg je €10.000 en in Nederland had je een meneer zitten die de hele smokkelroute en alles regelde voor die mensen die uit het buitenland komen. En als ze dan in Nederland zijn en die €10.000 inburgeringsgeld hebben gekregen, dan krijgt hij van die €10.000 €7500. Dat is zijn verdienmodel. [...] En dat wordt op de app of op Facebook gezet: 'jongens maak je geen zorgen over de financiering van je vlucht want de Nederlandse staat betaalt.' (R1, publiek).*

Ook zijn de risico's op fraude met zorgtoeslagen en –subsidies in de literatuur al veelvuldig belicht (Van der Torre & Heijkoop, 2020). Hoewel van subsidies of andere steunmaatregelen een criminaliteitsbevorderende werking kan uitgaan, is het risico daarop natuurlijk nooit helemaal te voorkomen en wordt veelal ook ingecalculeerd dat een deel van de middelen opgaan aan misbruik. Het is immers een illusie om te denken dat we alle criminaliteit zouden kunnen voorkomen of dat de overheid daar alleen voor verantwoordelijk zou zijn. Niettemin laten de voorbeelden hierboven en alsook in de literatuur zien dat er aan de voorkant bij de introductie van subsidiesystemen – soms vanwege de snelheid waarmee ze worden ingevoerd – vaak niet of nauwelijks is nagedacht over de potentiële criminaliteitsrisico's en dat die risico's ook onvoldoende worden gemonitord. Dat maakt dat bepaalde problematiek soms onbedoeld sterker kan wortelen. We komen op de noodzaak om de criminaliteitsrisico's van beleid beter te monitoren in het volgende hoofdstuk terug.

#### 5.4 Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt in andere beleidsdomeinen

De laatste katalysator is de wijze waarop de overheid toezicht houdt of dat achterwege laat. De aandacht gaat hier in het bijzonder uit naar de manier waarop georganiseerde drugscriminaliteit kan worden gefaciliteerd door beleid dat niet direct over drugs of criminaliteit gaat. Hier gaat het om criminaliteitsrisico's die in privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties kunnen schuilgaan.

##### Privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties

Groeiende criminaliteitscijfers, een complexer wordende samenleving en een groeiend besef dat de overheid de aanpak van criminaliteit en onveiligheid niet alleen kan verbeteren, hebben vanaf medio jaren tachtig een proces in werking gezet waarbij private actoren, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in toenemende mate medeverantwoordelijk zijn gemaakt voor de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid (Garland, 1996). Deze responsabiliseringsgedachte resoneerde bovendien met het streven naar een kleinere en efficiëntere overheid dat in diezelfde periode opkwam. In deze verschuiving van taken van overheid naar private sector schuilt een volgend mechanisme van overheidsfacilitering. Het gaat dan om situaties waarin de overheid taken heeft gedelegeerd aan private partijen en vervolgens zelf onvoldoende in staat is geweest om het toezicht op die private partijen goed te organiseren. Daardoor kunnen niet alleen directe criminaliteitsrisico's ontstaan doordat criminelen in een markt kunnen springen of daarvan gebruik maken zonder dat die

markt goed gecontroleerd wordt, maar doordat de overheid op grotere afstand opereert is ze ook minder goed in staat om signalen van deze problemen tijdig op te vangen en erop in te spelen.

In dat verband is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven over de rol van zogeheten poortwachters: private instellingen, zoals banken, notarissen, advocaten, accountants en makelaars, die een belangrijke rol hebben gekregen in het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Daartoe moeten deze instellingen cliëntonderzoek doen, de financiële transacties van die cliënten monitoren en indien er een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering is moeten die transacties als ongebruikelijk worden gemeld bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Hoewel er al sinds de jaren negentig signalen zijn dat poortwachters ook geregeld betrokken raken bij georganiseerde drugscriminaliteit, wordt pas sinds enkele jaren onderkend dat de overheid wel erg sterk vertrouwd heeft op de poortwachters (Passas, 2017).

*Als overheid hebben we de barrière niet goed georganiseerd in de WWFT [Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme] en de poortwachtersrol. [Die poortwachtersrol, red.] is niet direct de taak van de overheid maar dat is een taak van financiële instellingen. Maar de overheid heeft het ook een aantal jaren laten gebeuren, laat ik het zo zeggen. Heeft daar niet goed opgezet. Als je als toezichthouder niet goed toezicht houdt, gaat dit ontstaan dat bijvoorbeeld een ING en ABN AMRO hun poortwachtersrol niet goed oppakten. Je ziet dat er enorme boetes komen van €775 miljoen voor de ING maar dan laat je als overheid ook weer ander dingen liggen, bijvoorbeeld de dienstverleners: de advocaten, makelaars, notarissen, administratiekantoren, trustmaatschappijen. Waar blijven die enorme boetes dan? Waar blijft daar het onderzoek? Dus over de rol van poortwachters daar laat je een aantal dingen liggen waardoor je eigenlijk secundair faciliteert in het genereren van [crimineel] geld (R10, publiek).*

In de afgelopen jaren is het toezicht op en de aanpak van poortwachters meer onder het vergrootglas komen te liggen en dat heeft in de financiële sector tot hoge boetes voor het overtreden van de poortwachterverplichtingen geleid. Die omslag in de aanpak van poortwachters heeft inmiddels tot een andere dynamiek geleid waarin overheid en poortwachters in toenemende mate tegenover elkaar in plaats van naast elkaar zijn komen te staan (Hoogenboom, 2021; Van Wingerde & Hofman, 2022). Het risico daarvan is dat poortwachters mogelijk geneigd zijn eerder minder dan meer informatie te delen met de overheid uit angst dat zij zelf het risico lopen te worden bestraft. Daarmee ondermijnt de overheid mogelijk haar eigen informatiepositie.

Ook in andere branches en sectoren zien we dat de uitbesteding van taken aan de private sector soms juist de problemen kan veroorzaken die de overheid beoogde te voorkomen. Zo legt een respondent, werkzaam in de beveiligingsbranche, uit dat beveiligingsbedrijven elkaar in aanbestedingsprocedures nu juist beconcurreren op de veiligheidseisen die ze aan hun medewerkers stellen, maar daar spelen altijd ook economische afwegingen een rol in:

*Ik zou bijna zeggen dat er vanuit de overheid misschien ook nog wel een rol is als het gaat om de vraag hoe je omgaat met aanbestedingen, vooral in risicogebieden waarin je kan bijsturen. Hoe zorg je dat partijen niet kunnen concurreren op de veiligheid van hun mensen maar dat er gewoon een basisniveau van beveiligers is waarin screening en bewustzijn een onderdeel zijn alvorens je een aanbesteding gaat uitvragen? (R6, privaat).*

De verschuiving van overheidstaken naar de private sector gaat gepaard met de opkomst van keurmerken, certificaten en risicotaxaties die het vertrouwen moeten bieden dat de geleverde

diensten aan bepaalde basisvoorwaarden voldoen. Het zal niet verbazen dat dat laatste lang niet altijd het geval is, maar het is tegelijkertijd soms moeilijk te zien voor de overheid wanneer de betreffende keurmerken, certificaten of analyses ontoereikend zijn. Zo beschreven de havenmedewerkers in het onderzoek van Staring *et al.* (2019) al dat een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) bij binnenkomst te weinig zegt en dat het echte risico past gaat ontstaan wanneer een medewerker een aantal jaar in de haven werkzaam is en de bedrijfsprocessen kent. De ontoereikendheid van VOG-verklaringen zien we ook in dit onderzoek ook terug.

*Maar daar zie je dat de eisen ten aanzien van het personeel wel steeds meer worden aangescherpt ten aanzien van background checks en VOG-aanvragen. Dus we zijn met name aan het kijken hoe we dat nog breder kunnen trekken maar soms - en dat weet ik nog uit mijn tijd in de makelaardij - heb je malafide partijen die wel door een VOG-check zouden komen maar waarvan je weet dat ze bijvoorbeeld door een tuchtcollege zijn berispt of iets dergelijks (R26, privaat).*

Vergelijkbare risico's doen zich voor rondom het gebruik van certificering. Op verschillende havens en luchthavens wordt bijvoorbeeld vertrouwd op een *veilige keten* middels het *Authorised Economic Operator* (AEO) certificaat dat in de gehele EU wordt beschouwd als teken van betrouwbaarheid (Van Wijk, Van der Torre, Barneveld & Wolsink, 2020). Certificaten hebben echter het risico in zich dat zij, wanneer eenmaal uitgegeven, ten onrechte worden beschouwd als constant bewijs van goed gedrag waardoor de keuze voor controle minder snel komt te liggen bij de personen of ondernemingen met een certificaat.

*Neem bijvoorbeeld de certificaten zoals AEO. Wij vinden dat hele prettige systemen omdat je daarmee als het ware achter de voordeur een toets doet en voor jezelf bepaalt of deze ondernemer het proces en alle procedures op orde heeft. Ik denk dat het wel van belang is, als ze eenmaal geaccrediteerd zijn, dat je zorgt dat ze op dat niveau blijven. Dus niet dat je een stempel geeft en denkt 'nou, nu zit het wel goed'. Daar zit natuurlijk ook wel een verplichting aan om dat continu te blijven controleren (R26, privaat).*

Tot slot zijn ook de risicoanalyses die de overheid zelf maakt om haar mensen en middelen gericht te kunnen inzetten niet waterdicht. Risicoanalyse-instrumenten moeten met data worden gevoed om een juiste analyse te maken. De kwaliteit van de analyse hangt daarom af van de kwaliteit van de onderliggende data.

*Digitalisering heeft bijvoorbeeld ook die queries die worden gedraaid en waar profielen uitkomen en daar komen hele discussies over. Er zit niemand meer achter die denkt 'goh wel een beetje vreemd dat ik nu al de zoveelste van deze zie'. Dus dat herken ik ook wel maar dat zou misschien een onbedoeld neveneffect kunnen zijn van beleid waarin je aan de andere kant efficiënter en meer kan controleren en beter dingen vastlegt. [...] Bij de douane is bijvoorbeeld ook heel veel digitaal. Daar komen profielen uit en die indicatoren probeer je natuurlijk zoveel mogelijk te actualiseren, te voeden, maar het is wel heel veel digitaal, met de bijbehorende risico's. Het echt kunnen interpreteren van [die data] is best een moeilijk proces (R3, publiek).*

Dergelijke systemen worden gevoed door wat de medewerkers in de praktijk tegenkomen die op hun beurt weer worden gestuurd door de risicoprofielen uit de systemen. Risicoanalyses hebben daarmee altijd het risico op wat in de literatuur ook wel *model myopia* wordt genoemd, of institutionele blindheid voor nieuwe risico's die men nog niet eerder heeft gezien.

## 5.5 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we geïllustreerd dat ook andere beleidsterreinen dan drugs en criminaliteit onbedoeld faciliterend kunnen zijn voor georganiseerde drugscriminaliteit. Eerst lichtten we toe dat sociale en economische kwetsbaarheden die voor bepaalde sectoren of bevolkingsgroepen een rol spelen, evenals de gunstige financiële, logistieke en juridische infrastructuur, die voortkomt uit de bewuste afweging van diverse belangen, de georganiseerde drugscriminaliteit gedeeltelijk kunnen motiveren. Ten tweede stipten we aan dat de manier waarop de overheid de vrije handel en subsidieregelingen organiseert gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit kan faciliteren. Tot slot belichtten we hoe privatisering, zelfregulering, certificaten en risicotaxaties binnen het toezicht in andere beleidsdomeinen aan de mogelijke facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit is te verbinden. Ook – en soms juist – het optreden van de overheid op andere beleidsterreinen dan veiligheid en justitie kan dus gelegenheden creëren voor georganiseerde drugscriminaliteit. Op de vraag wat dit betekent voor het voorkomen van overheidsfacilitering wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

## 6 | Hoe overheidsfacilitering te voorkomen of tegen te gaan

### 6.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is op basis van literatuur en (groeps)gesprekken met wetenschappers en personen werkzaam bij publieke en private organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in kaart gebracht hoe de overheid soms onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit kan faciliteren en welke mechanismen daaraan ten grondslag liggen. In diezelfde gesprekken hebben we de respondenten gevraagd hoe overheidsfacilitering kan worden voorkomen of tegengegaan. Concreet gingen we in de gesprekken in op welke mogelijkheden momenteel onbenut worden gelaten, welke maatregelen getroffen zouden moeten worden en wie of welke organisatie daar het best voor is geëquipeerd. Die vragen staan in dit hoofdstuk centraal.

Het bleek niet eenvoudig de respondenten over dit onderwerp aan het praten te krijgen. Waar voor veel respondenten de relatie tussen de rol van de overheid en het ontstaan of laten bestaan van georganiseerde drugscriminaliteit soms al moeilijk te zien was, bleken de respondenten het nog moeilijker te vinden om aan te geven wat de preventie van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit in zou kunnen houden en wie of welke organisatie dat zou kunnen en/of moeten uitvoeren. Daar zijn deels de in de vorige hoofdstukken benoemde mechanismen debet aan. Het feit dat er bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit vele verschillende actoren en instanties betrokken zijn, ieder met hun eigen belangen, doelen en verantwoordingsstructuren, maakt dat de betrokken partijen afzonderlijk slechts een klein deel van de problematiek (kunnen) zien. Bovendien is uit het voorgaande duidelijk geworden dat een deel van de mechanismen achter overheidsfacilitering betrekking heeft op het drugs- en criminaliteitsbeleid, maar een belangrijk deel ook raakt aan andere beleidsdomeinen. Dat impliceert dat preventie niet vanuit slechts één beleidsdomein vormgegeven kan worden, maar bij voorkeur over verschillende beleidsterreinen heen. De respondenten voelden zich niet altijd voldoende geëquipeerd om over de grenzen van de eigen organisatie of de grenzen van het eigen beleidsterrein te kijken. Niettemin konden we met de respondenten op enkele ontwikkelingen in literatuur en beleid reflecteren.

Aanvankelijk was het ook de bedoeling om in de gesprekken met de collega-wetenschappers uit het buitenland bestaande beleidsinstrumenten te inventariseren. Het bleek echter al snel dat dergelijke instrumenten nooit zijn ontwikkeld in de landen waar we naar hebben gekeken. Verschillende wetenschappers beklemtoonden dat hun overheden de vraag naar hun eigen rol nooit hebben gesteld. In enkele landen is een dergelijke preventieve kijk wel onderwerp geweest van gesprek – bijvoorbeeld in een werkgroep – maar heeft het nooit tot een concreet instrument geleid. Zo werd verwezen naar een denkoefening die werd gemaakt in een Duitse deelstaat, maar daar waren geen verdere bronnen over te vinden. Een ander initiatief dat in verschillende interviews werd genoemd, is het *crime proofen* van beleid dat op Europees niveau begin deze eeuw opkwam (Transcrime, 2006), maar dat in de praktijk weinig weerklank vond (R4, publiek; R16, wetenschap). Op dit *crime proofen* van beleid gaan we later in dit hoofdstuk nader in.

Ook in de wetenschappelijke literatuur en de beleidsrapporten werd slechts beperkt inspiratie gevonden ter beantwoording van de vraag hoe de preventie van overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit vorm zou kunnen krijgen.



Dit hoofdstuk sluit aan bij de drie katalysatoren die in het analysekader werden geïntroduceerd: 1) hoe de overheid het gedrag van anderen motiveert of (economisch) stimuleert, 2) hoe de overheid is georganiseerd en 3) hoe de overheid al dan niet toezicht houdt. Voor elk van de katalysatoren wordt besproken hoe ze zouden kunnen worden beïnvloed om facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit te voorkomen of tegen te gaan en welke organisaties daarbij betrokken zouden kunnen zijn. Net als in de vorige hoofdstukken, worden de bevindingen uit de interviews en de literatuur gecombineerd.

## 6.2. Hoe de overheid de toon zet

### 6.2.1 Een fundamentele herbezinning op drugsbeleid

De eerste katalysator die in dit onderzoek centraal stond, betrof de wijze waarop de overheid het gedrag van anderen motiveert of (economisch) stimuleert. Daarbij komt onvermijdelijk de vraag op hoe de overheid tegen drugs in de samenleving aankijkt, welke uitgangspunten er aan het drugsbeleid ten grondslag liggen en welke boodschap de overheid doet uitgaan over drugs en drugsgebruik. Zoals eerder in hoofdstuk 4 besproken, kent Nederland sinds de jaren zeventig een beleid dat zich kenmerkt door aandacht voor de gezondheidsaspecten van drugsgebruik enerzijds en het pogen te voorkomen van een *war on drugs* anderzijds (Abraham *et al.*, 2021; Spapens & Van de Mheen, 2022). In het afgelopen decennium is onder invloed van de ondermijningsproblematiek en – vooral – het geweld dat daarmee gepaard gaat steeds meer ingezet op een intensievere bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit waarbij het primaat in de aanpak meer en meer bij Justitie en Veiligheid is komen te liggen. Daarin ligt de nadruk op het opwerpen van barrières, intensievere controles en een strengere strafrechtelijke aanpak. Ook zien we in het publieke debat dat (de normalisering van) het gebruik van drugs steeds meer ter discussie wordt gesteld en dat ook de gebruiker geresponsabiliseerd wordt in het voorkomen van de problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit (Nieuwsuur, 2021; Loman, 2021; De Bruijn, 2018).

Tegelijkertijd laat de wetenschappelijke literatuur over de relatie tussen overheidsbeleid en drugsmarkten zien dat repressief beleid tot een wapenwedloop kan leiden waarbij criminele organisaties steeds weer nieuwe routes en methoden vinden om hun criminele activiteiten voort te zetten, de druk op personen op sleutelposities om criminele hand- en spandiensten te verlenen, toeneemt en de overheid daar steeds weer een intensievere aanpak tegenover stelt. Ook wordt aandacht gevraagd voor de risico's van het moraliseren van gebruik; het marginaliseert bepaalde groepen in de samenleving, het polariseert en het doet mogelijk een ambigue boodschap uitgaan over wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit (zie onder meer Boutellier, 2019).

Tegen deze achtergrond klinkt de afgelopen jaren de roep steeds luider om de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse drugsbeleid ter discussie te durven stellen. Daarin staan twee thema's centraal.

In de eerste plaats de stelling van – met name – wetenschappers dat de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te weinig *evidence-based* is, maar vooral wordt gevoed door morele of politieke argumenten over hoe we tegen drugs (zouden moeten) aankijken. Zo liet Tieberghien (2015) in haar onderzoek naar het Belgische drugsbeleid zien dat wetenschappelijke kennis over de aanpak van drugs vooral politiek-symbolisch wordt gebruikt. Het debat over drugs wordt dan te sterk gedomineerd door

de gedachte dat drugsgebruik per definitie slecht of immoreel is en dat verbieden en bestrijden de enige alternatieven zijn. Ook in Nederland zien we dat de aanpak de afgelopen jaren sterk gevoed is door schokkende gebeurtenissen zoals geweldsincidenten enerzijds en door rapporten en publicaties die vooral de omvang van de problematiek als uitgangspunt nemen (vgl. Abraham *et al.*, 2021). Al langere tijd wordt in debatten, media en wetenschappelijke publicaties de vraag opgeworpen of de geloofwaardigheid van het Nederlandse drugsbeleid niet sterk is aangetast. Zo stelde Van de Bunt in 2006 al dat het gedoogbeleid ten aanzien van cannabis tot een gekunstelde rationaliteit en ongeloofwaardigheid leidde die niet alleen de Nederlandse positie in de internationale discussie bemoeilijkte, maar ook de aanpak ten aanzien van andere drugsgelateerde criminaliteit zou ondermijnen.<sup>21</sup>

In het verlengde daarvan komt de laatste jaren steeds sterker de vraag op naar regulering van verschillende drugs. Tijdens de gesprekken die wij voerden, kwam die vraag onder meer op met het verschijnen van het rapport van Denkwerk (Baarsma *et al.*, 2022) en met de activiteiten van LEAP (Law Enforcement Action Partnership), een internationale NGO van vooral ex-politiemedewerkers die werkt aan de hervorming van het drugsbeleid en inmiddels ook een Nederlandse tak kent. Ingegeven door deze actualiteit, maar vooral leunend op hun eigen ervaring, haalden enkele van onze respondenten dit thema aan vanuit zowel de zorg dat criminalisering diverse neveneffecten heeft (zie eerder in dit rapport) als vanuit de vaststelling dat de huidige inzet op drugscriminaliteit een wissel trekt op de capaciteit voor vele overheidsdiensten:

*We hebben maar één keer capaciteit om stuk te slaan, laten we dan met elkaar beslissen waarop en waarom, anders doen we alles slechts een beetje. Met het repressieve, het enige wat je daarmee bereikt, is dat je een aantal mensen misschien tijdelijk uit de markt haalt, maar je haalt het probleem niet weg. Dus dat is ook wel iets van de lange adem. Dat is een bewustwordingsproces (R23, publiek).*

Bovendien laten sommige studies zien hoe regulering kan ingrijpen op het verdienmodel van criminele groepen. In Italië ontstond bijvoorbeeld een natuurlijk experiment toen door een leemte in nieuwe wetgeving een gedeeltelijke legalisering ontstond voor 'industriële cannabis' met lage THC-waarden maar met veel industriële toepassingen voor onder andere kledingfabricage of brandstof. Onderzoekers hebben geschat dat door deze gedeeltelijke legalisering €80 tot €170 miljoen aan winst is weggestroomd van het illegale circuit naar de legale markt wat zou betekenen dat regulering een serieuze bedreiging zou kunnen vormen voor het verdienmodel van criminele groeperingen (Carriero *et al.*, 2019). Een belangrijke kanttekening is natuurlijk wel dat criminele groepen – meer of minder – zichtbaar ook in die legale markt kunnen gaan opereren, zoals gebeurde in het eerdergenoemde voorbeeld van de casinomarkt in de Verenigde Staten.

Het bovenstaande noopt volgens de respondenten en de literatuur tot een fundamentele herbezinning op de uitgangspunten van het drugs- en criminaliteitsbeleid. Daarbij moeten niet alleen alle verschillende scenario's op tafel kunnen liggen, maar zou ook aandacht moeten zijn voor een breed palet aan belangen, zoals het terugdringen van de georganiseerde misdaad, maar ook de zorg voor gebruikers en de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheidsaanpak. Dat noopt tot een groter bewustzijn van het belang van de boodschap die de overheid met en over het

---

<sup>21</sup> Overigens zag Van de Bunt de oplossing in het sluiten van de coffeeshops en dat was volgens hem vooral een politieke en normatieve beslissing en veel minder een beslissing die aan deskundigen zou moeten worden overgelaten (Van de Bunt, 2006: 21-22).

drugsbeleid communiceert en de mogelijke effecten die dat heeft op verschillende groepen in de samenleving.

Dat zal overigens niet meteen tot een fundamentele koerswijziging leiden. Beslissingen over het reguleren van drugs zijn in sterke mate gepolitiseerd en bovendien afhankelijk van een bredere internationale context waarin afspraken tussen landen zijn gemaakt. Niettemin zou sterker dan nu aandacht moeten zijn voor de negatieve gevolgen van de huidige wapenwedloop zowel voor de capaciteit van de organisaties die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit alsook voor de effecten die dat heeft op hoe criminele groepen opereren.

### 6.2.2 Mee- en tegendenkers aan tafel

Een dergelijke herbezinning vraagt volgens de geïnterviewde respondenten om de betrokkenheid van een diverse groep van mee- en tegendenkers. Dat impliceert in de eerste plaats dat niet alleen experts van publieke organisaties, maar ook vertegenwoordigers van de private sector aansluiten.

*Neem bijvoorbeeld een strategisch beraad ondermijning, daar zitten nu allemaal publieke organisaties. Daar willen ze naar een aantal thema's gaan kijken. [...] Waarom ga je niet zorgen dat je als je een bepaald thema oppakt, daar ook een aantal vertegenwoordigers van de private sector aan tafel zet, bijvoorbeeld van een branche of iets dergelijks, want we kunnen als overheid wel verhalen gaan bedenken, maar we doen het niet alleen (R25, publiek).*

De private organisaties spraken unaniem de wens uit dat hun input eerder in de beleidscyclus serieus wordt meegenomen in de ontwikkeling van beleid.

*De uitvoering, ik denk dat daar minder kansen liggen. Ik denk dat als iets eenmaal staat, dat dan de ruimte in de uitvoering om er nog verandering in te brengen, beperkt is. Dus ik denk dat je veel meer aan de voorkant met alle partijen in de samenleving moet gaan nadenken voordat je zo'n stelsel opzet (R19, privaat).*

Naast private actoren, die in toenemende mate al bij de beleidsontwikkeling worden betrokken, zouden ook praktijk- en ervaringsdeskundigen sterker in de beleidsvorming moeten worden betrokken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het perspectief van gebruikers en verslavingsdeskundigen en wetenschappelijk experts die specifiek kennis hebben over de relatie tussen overheidsbeleid en drugsmarkten. Het betrekken van verschillende – deels nieuwe – perspectieven en actoren laat toe om de fundamentele van de aanpak serieus te heroverwegen, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of de overheid met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit wel op alle fronten de regie zou moeten voeren en of andere partijen, zoals het bedrijfsleven, op bepaalde onderdelen daartoe niet beter geëquipeerd zijn (vgl. Baarsma *et al.*, 2022). Hoewel er natuurlijk op verschillende manieren van dergelijke kennis gebruikt wordt gemaakt, ontbreekt het aan een structureel platform waar verschillende mee- en tegendenkers nadenken over hoe het drugsbeleid op langere termijn vorm te geven. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat die kennis zich ook automatisch vertaalt in andere uitgangspunten voor het beleid, maar een dergelijk platform maakt daartoe niettemin een begin.

### 6.3 Hoe de overheid georganiseerd is: Over de eigen grenzen kijken

Eerder in dit rapport is aangegeven dat overheidsfacilitering in brede zin onder andere verwijst naar de wijze waarop de overheid georganiseerd is waardoor zij mogelijk minder goed in staat is om

effectief tegen de georganiseerde drugscriminaliteit op te treden en waardoor die problematiek mogelijk ook mede in stand wordt gehouden. Uit de vorige twee hoofdstukken is duidelijk geworden dat het daarbij onder andere gaat om het onvermogen van organisaties om over de grenzen van de eigen organisatie of het eigen beleid te kijken, het weerstand bieden aan de waan van de dag en het kunnen maken van langetermijnbeleid, juridische barrières en bestaande verantwoordingsstructuren waardoor de samenwerking wordt belemmerd en zo het zicht op georganiseerde drugscriminaliteit wordt beperkt. Bovendien wordt beleid dat invloed heeft op de georganiseerde drugscriminaliteit niet alleen gemaakt op het terrein van justitie en veiligheid en volksgezondheid, maar ook op vrijwel alle andere terreinen van overheidsbeleid. Dit impliceert overigens niet dat de hierboven genoemde structurele oorzaken allemaal zo maar kunnen of moeten worden geadresseerd. De overheid is immers geen perfecte beleidsmachine waaruit pasklare oplossingen volgen. Beleid maken is tot op zekere hoogte navigeren in de mist, zeker waar het drugsbeleid betreft waarbij de overheid per definitie uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige belangen probeert te dienen. Zo gaat het om het terugdringen van illegaal aanbod, beperking van het gebruik, het minimaliseren van de gezondheidsschade en het tegengaan van geweld en andere problematiek die met de handel van drugs is gemoeid. Dat betekent dat het vrijwel altijd gaat om het afwegen van belangen en dat er per definitie een suboptimaal compromis wordt bereikt.

Wat niettemin, meer dan nu het geval is, aandacht zou moeten krijgen, is het inrichten van structuren die overheidsorganisaties die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit dwingen om over hun eigen grenzen te kijken.

*Neem het voorbeeld van iemand die wetgeving opstelt over gezin, gezondheid of werkloosheid of over het reguleren van de vis-of straatmarkten. Ze zijn al erg druk bezig om de dingen voor elkaar te krijgen om hun wetgeving erdoor te krijgen. En ik weet zeker dat ze erg gemotiveerd en goedbedoelend zijn. Het zou goed zijn als er iemand naar voren komt en zegt: 'Hé, maar op deze manier faciliteer je in feite misdaad of mogelijk faciliteer je misdaad' (R16, wetenschap).*

Bovenstaand citaat van een wetenschapper vat goed samen waarin de complexiteit schuilt bij het opzetten van een werkwijze in de fase van beleidsontwikkeling en wetgeving waarin de preventie van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit een plaats krijgt. Het betekent dat iemand die in een bepaald beleidsdomein iets ontwikkelt, ofwel zelf oog moet proberen te hebben voor wat de consequenties daarvan in andere beleidsdomeinen zijn of iemand anders moet toelaten daar iets van te vinden. Een van de belangrijkste voorwaarden daarvoor is dat organisaties niet verkokerd werken. Dat impliceert volgens de respondenten dat, nog veel meer dan nu het geval is, als één-overheid zou moeten worden opgetreden tegen georganiseerde drugscriminaliteit:

*Het gaat om vanuit het één-overheid-verhaal kijken naar Nederlandse wetgeving, omdat je dan ook pas kan zien welke wetgeving je moet aanpassen om werkelijk als een overheid te kunnen fungeren (R11, publiek).*

*Kwalificeer als overheid de ambitie waar je naartoe wil en zie waar overlap is met andere departementen want zo kan je een lappendeken maken van de overheid die wel met elkaar kan bekijken waar die overlap zit. Want anders zijn het gewoon eilandjes (R23, publiek).*

Een dergelijke aanpak wordt onder meer genoemd als een van de oplossingen voor de moeilijke en moeizame informatiedeling en samenwerking tussen overheidsdiensten, omdat je vanuit het vertrekpunt als één-overheid verplicht bent een aantal fundamentele besluiten te nemen op het

gebied van informatiedeling en privacy die vertrekken vanuit het grotere gemeenschappelijke belang. “Je moet op een bepaald moment ook gaan nadenken over: vanuit welke geest is een verordening geschreven?” (R11, publiek). Bovendien zou er zo meer aandacht kunnen komen voor het stellen van en vasthouden aan langetermijndoelen, vanuit verschillende beleidsdomeinen.

*Als dat een beetje gemeengoed zou zijn en men ook durft te onderkennen met elkaar dat er sommige onderwerpen zijn die een langere periode nodig hebben dan vier jaar en dus mogelijk over de kabinetsperiode heen waargemaakt zullen moeten worden. Misschien moeten we daar wel eens keuzes in durven te maken. Dat zou, denk ik, enorm kunnen helpen om in ieder geval een beter gefundeerde aanpak te hebben van een aantal zaken. (R18, publiek)*

Hoe mooi dat ook klinkt, de vraag is dan vervolgens hoe dat optreden als één overheid vorm te geven en waar dit een plaats zou moeten en kunnen krijgen. In verschillende gesprekken werd de inrichting van een (onafhankelijke) commissie bepleit waarin vanuit verschillende beleidsdomeinen naar de problematiek rondom georganiseerde drugscriminaliteit en drugs meer in het algemeen kan worden gekeken. Misschien kan de Algemene Cel Drugsbeleid (ACD) uit België waarin vertegenwoordigers van alle bevoegde ministeries en deelstaten zitting nemen om een geïntegreerd beleid rondom drugs te realiseren ter inspiratie dienen. Het Belgische drugsbeleid zet al sinds 2001 in op een gemeenschappelijke aanpak van het drugsfenomeen, sinds 2008 ook ondersteund door de ACD (ACD 2019). Deze ACD wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, namelijk een wetenschapper<sup>22</sup> die als nationaal coördinator drugsbeleid wordt aangesteld en wordt ondersteund door een adjunct-coördinator die eveneens uit de wetenschap komt. In de ACD is niet alleen aandacht voor beleidskeuzes ten aanzien van de aanpak van de problematiek, maar is juist ook aandacht voor meer systemische factoren die belemmeren dat de verschillende beleidsdomeinen goed kunnen samenwerken. Tegelijkertijd laten de Vlaamse ervaringen zien dat een dergelijke commissie geen panacee voor alle kwalen is. Zo liet een langlopend evaluatieonderzoek zien dat het grote aantal leden en het gebrek aan continuïteit van die leden een stabiel en duurzaam beleid bemoeilijkten (Colman *et al.*, 2021).

In Nederland is begin 2018 het Strategisch Beraad Ondernijning opgericht om de aanpak van ondernijnde criminaliteit te stimuleren en te faciliteren. Daarin participeren de regioburgemeesters, de ministeries Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie en Veiligheid en de organisaties belast met de opsporing en handhaving van ondernijnde criminaliteit. Het SBO heeft voornamelijk een adviserende rol (ATO, 2021). In Nederland ontbrak het lange tijd aan een interdepartementale en interbestuurlijke aanpak waarin drugsbeleid en aanpak worden vormgegeven en afgestemd en waarin de criminaliteitsrisico's van beleid op andere beleidsterreinen kunnen worden geagendeerd en geadresseerd. Sinds januari 2022 kennen we in Nederland de Ministeriële Commissie Aanpak Ondernijning waarin vertegenwoordigers van de verschillende departementen deelnemen. Daarnaast is een ambtelijke werkgroep in het leven geroepen die de vergaderingen van de commissie voorbereid en de besluiten vervolgens moet vertalen binnen de eigen ambtelijke organisaties. Het doel van deze commissie is wetgeving en beleid op verschillende beleidsterreinen te bezien vanuit het vraagstuk van ondernijning. Hoewel er nog weinig bekend is over deze commissie, lijkt het niettemin een belangrijke setting waarin wetgeving op

---

<sup>22</sup> 2010-2017 Prof. dr. Brice De Ruyver (criminoloog, Universiteit Gent), 2017-2021 Prof. dr Etienne De Groot (jurist en arts, Vrije Universiteit Brussel), sinds 2022 Prof. dr. Charlotte Colman (criminoloog, Universiteit Gent)

andere beleidsterreinen gevolgd kan worden en getoetst in functie van mogelijke facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit.

In de interviews zijn verschillende randvoorwaarden genoemd waaraan een dergelijke commissie zou moeten voldoen. In de eerste plaats zou het idealiter moeten gaan om een commissie die niet meebeweegt met de politieke trends, maar wel met de verschillende fenomenen en dus regelmatig herijkt welke prioriteiten welke capaciteit dienen te krijgen:

*Het zou nuttig zijn om te zeggen: 'Kijk, we hebben beperkte middelen en we willen ervoor zorgen dat we die daar inzetten waar ze het meest effectief zijn.' Misschien kunnen we de georganiseerde criminaliteit indelen in tien soorten in totaal. Een groep experts zou dat in twee dagen moeten kunnen doen. Drugshandel zou er één zijn, gestolen en verboden eigendommen zouden een andere zijn, mensenhandel weer een andere, enzovoort. Maar deze problemen zijn niet allemaal vergelijkbaar in termen van ernst en omvang. Op basis van die ernst en omvang kun je wel je inspanningen en middelen prioriteren. Je zou deze prioritering elk jaar of elke twee jaar moeten doen omdat dingen veranderen. [...] Je zou daar ervaren onderzoekers in willen hebben, en ook enkele NGO's die veel expertise hebben op het terrein van de problematiek. Als je ervoor zorgt dat je de juiste mensen in de kamer hebt, geeft dat de overheid dekking. Zo kan de minister-president of het parlementslid zeggen: 'Wacht, we hebben experts die hiernaar hebben gekeken en daarom hebben we besloten hoe we de komende twee jaar prioriteiten stellen. Dit zijn de categorieën waar we naar op zoek zijn.' [...] En dat doen we elke paar jaar. Dat zou voor mij de ideale situatie zijn, want dan heb je niet de overheid en onderzoeksbureaus die reageren op de laatste crisis, de laatste golf, wat het ook mag zijn. Het zou een veel meer georganiseerde en systematische inspanning zijn (R14, wetenschap)*

Bovendien zou de meerwaarde niet alleen moeten liggen in het maken van langetermijnbeleid en het afwegen van verschillende belangen, maar ook in het agenderen en adresseren van meer systemische problemen in de wijze waarop de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit georganiseerd is. Daarbij gaat het om problemen rondom informatiedeling en verantwoording, over regievoering, over ketensturing en samenwerking, over internationaal beleid, etc. Dat vraagt echter om een gedegen inzicht in de verschillende factoren die de aanpak in de praktijk kunnen belemmeren. In de gesprekken werd duidelijk dat het overzichtelijk maken van deze factoren *an sich* al meerwaarde inhoudt en toelaat het gesprek hierover aan te gaan. Eén van onze respondenten in de reflectiegesprekken noemde het analysekader uit hoofdstuk drie daarom *“een staalkaart van onze kwetsbaarheden”* (R23, publiek). Een andere respondent (R1, publiek) stelde dat het de overheid *“een beetje minder onbewust onbekwaam, maar bewust onbekwaam”* kan maken.

Een andere respondent voegt daaraan toe dat een dergelijk model de verantwoordelijkheden tastbaarder maakt:

*Als je het concreet maakt, dan kan je ook veel beter overleggen. En dan kan je ook veel duidelijker maken, wie inderdaad waarvan is en wie waar verantwoordelijk voor is. Want nu gaat iedereen door al die versnippering, verkokering, maar zelf de terreinen fietsen. Uiteindelijk lijkt het wel alsof niemand verantwoordelijk is (R1, publiek, reflectiegesprek)*

Tegelijk blijft volgens onze respondenten een grote uitdaging hoe dit op het netvlies kan worden gehouden:

*Als ik kijk naar het overzicht dat jullie hebben gemaakt, dan gaat het hier volgens mij zo slecht nog niet. Maar er zijn gewoon een aantal zaken die deels uniek zijn aan Nederland en deels waarschijnlijk overal voorkomen, waar je gewoon continue tegenaan loopt. Mijn mentor zegt altijd dat je 5 jaar moet terugkijken om te zien wat er is bereikt. En dat klopt vaak wel, dan je zie echt wel beweging, maar het gaat gewoon niet heel snel. (R19, privaat, reflectiegesprek)*

Om de aanpak met een grotere voortvarendheid te organiseren, zou het volgens enkele respondenten kunnen helpen om een gezicht aan de aanpak te kunnen verbinden, iemand die er het voortouw in neemt om dingen in gang te zetten en aan te sturen en iemand die vooral kruisbestuiving tussen beleidsdomeinen en tussen publieke en private partijen kan organiseren:

*Nu is het zo dat we in Nederland op gelijk welk probleem een coördinator willen zetten, maar dit is wel echt een dermate structureel probleem dat we iemand die interdepartementaal die afstemming krijgt [...] zouden kunnen overwegen. [...] Daar hoeft geen aparte staatssecretaris of minister voor te komen, maar wel iemand die echt een soort boegbeeld van dit probleem kan worden. En niet dat het weer gefragmenteerd is tussen de verschillende ministeries. (R26, privaat)*

In België werd op 17 februari 2023 de aanstelling van een nationaal drugscommissaris aangekondigd als deel van een pakket van zeven maatregelen die door de Nationale Veiligheidsraad werden gelanceerd (Grommen, 2023). De aanleiding was onder andere het toegenomen geweld gerelateerd aan de drugsindustrie. De drugscommissaris gaat samen met een adjunct-commissaris en een commissariaat van tien personen aan de slag als verbinder en coördinator tussen de federale ministeries Justitie, Binnenlandse Zaken, Volksgezondheid, Financiën en andere betrokken besturen. De nationaal drugscommissaris zou de betrokken ministers moeten adviseren bij het opstellen van een nationaal plan over drugsgerelateerde criminaliteit, zou de uitvoering daarvan moeten coördineren en zou de samenwerking tussen verschillende overheden, diensten en private partijen moeten stimuleren en optimaliseren. Maar daarnaast kan de nationaal drugscoördinator ook zelfstandig beleidsvoorstellen indienen om de operationele aanpak te versterken en om het risico op verplaatsing van de drugsgerelateerde criminaliteit te beperken. Het zou goed zijn om deze ontwikkelingen in de Belgische context de komende jaren te volgen zodat er in de Nederlandse context van kan worden geleerd.

#### 6.4 Hoe de overheid al dan niet toezicht houdt: Zicht op de onbedoelde neveneffecten van beleidsinstrumenten

In de vorige hoofdstukken zijn in grote lijnen drie typen van overheidsfacilitering voorbijgekomen. In de eerste plaats gaat het om maatregelen die worden getroffen om georganiseerde drugscriminaliteit te bestrijden, maar die tot verschillende vormen van verplaatsing kunnen leiden. Indien men zich daar onvoldoende bewust van is en die verplaatsingseffecten niet monitort bestaat het risico dat het zicht op de georganiseerde drugscriminaliteit afneemt en – in de vooronderstelling dat de problematiek is afgenomen – bestaande kennis, expertise en maatregelen zelfs weer worden afgebouwd. Een tweede type van overheidsfacilitering betreft het beleid dat wordt ingevoerd zonder de gevolgen daarvan te monitoren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het invoeren van subsidie- of andere steunmaatregelen die tot misbruik kunnen leiden, het verschuiven of delegeren van bevoegdheden van monitoring, toezicht of controle naar private partijen of van de centrale overheid naar lokale of regionale

overheden (of andersom) en om het opheffen van bepaalde eisen aan beroepen of dienstverlening. Een derde type overheidsfacilitering, tot slot, is het gevolg van bewuste beleidskeuzes waarbij aan andere waarden (zoals economische of politieke belangen of internationale afspraken) een hogere prioriteit wordt toegekend.

In de vorige paragraaf ging het al om het inrichten van structuren om over beleidsterreinen heen zicht te houden op de gevolgen van beleidskeuzes en zo te kunnen inspelen op meer structurele problemen in hoe er tussen organisaties al dan niet goed wordt samengewerkt. Maar deze typen van overheidsfacilitering vragen ook aandacht voor het maken van betere risico-inschattingen van de potentiële neveneffecten van verschillende beleidsinstrumenten waarin ook aandacht is voor verschillen in toezicht en het (voortdurend) monitoren van beleid.

In het vorige hoofdstuk merkten we reeds op dat de introductie van nieuwe wetgeving, beleid of maatregelen zelden gepaard gaat met een beoordeling en monitoring van de potentiële criminogene (criminaliteitsbevorderende) werking van die maatregelen op georganiseerde drugscriminaliteit (zie ook Ayling, 2013; Korsell, 2018).

*Waar ik aan denk is een overheid of actoren in de rechtshandhaving die zich niet volledig bewust zijn van de manieren waarop bestaande juridische processen en procedures kunnen worden omzeild en gemanipuleerd door actoren. Onbedoelde facilitering is het introduceren van beleid of initiatieven zonder dat enige vorm van schade- of risicobeoordeling naar behoren is uitgevoerd. Het gaat over zeer simplistische beleidsprocessen waarbij de noodzaak om de schade die kan worden veroorzaakt te beperken niet wordt onderkend. (R20, wetenschap)*

*Of het de moeite waard is om drugs gecriminaliseerd te houden of niet, hangt er uiteindelijk van af of dit helpt om de schade te verminderen. Dit betekent niet dat we alles moeten decriminaliseren, [...] maar het is toch behoorlijk schokkend dat we uiteindelijk geen gemotiveerde keuzes maken, zonder enige evaluatie. (R9, wetenschap)*

*Uiteindelijk gaat het over het maken van een risico inschatting. Bij het creëren van wetgeving en beleid wat zijn dan de risico's dat wetgeving misbruikt kan worden? Voor mij is crime proofing een manier om die risico's in beeld te brengen en te voorkomen (R14, wetenschap)*

Het niet of onvoldoende monitoren van de criminaliteitsrisico's van beleid is problematisch, zeker wanneer een ogenschijnlijke afname van de problematiek als succes aan het beleid wordt toegeschreven. Om te voorkomen dat overheidsbeleid onbedoeld georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert is het dus van belang om bij de ontwikkeling van wetgeving en beleid kritischer te kijken naar de criminaliteitsrisico's van dat beleid. In de interviews en literatuur zijn verschillende technieken de revue gepasseerd waarmee afzonderlijk of in combinatie de onbedoelde neveneffecten van beleid in kaart zouden kunnen worden gebracht.

Een eerste voorbeeld is – zo gaf de respondent hierboven al aan – *crime-proofing* – criminaliteitstoetsing – van beleid. *Crime proofing* leunt op inzichten uit de theorie van de situationele criminaliteitspreventie (Clarke, 2018). De assumptie die aan *crime-proofing* ten grondslag ligt, is dat nieuwe wetgeving en beleid gelegenheden kunnen doen ontstaan voor criminaliteit (Albrecht & Kilching, 2002; Albrecht, Kilching & Braun, 2002; Savona *et al.*, 2006). Vertrekkend vanuit deze assumptie wordt een risico-inschatting gemaakt van de kans dat het beleid voor criminele doeleinden wordt gebruikt. Wanneer risico's worden geïdentificeerd, wordt bekeken hoe groot de risico's zijn –



welk misdrijf eruit kan voortkomen, van welke omvang, met welke schade – en daarna hoe de mazen in de wetgeving eventueel kunnen worden gedicht, door de wetgeving te veranderen of aanvullende maatregelen te nemen (Transcrime, 2006: 2). Dat maakt *crime proofing* tegelijkertijd, zo merkt een respondent op, spannend voor beleidsmakers, omdat het kan betekenen dat beleid nog niet moet worden ingevoerd en dat een bepaalde problematiek waartegen vanuit de maatschappij grote voortvarendheid wordt gevraagd nog niet kan worden aangepakt:

*Als je wetgeving opstelt, moet je iemand - misschien met een criminologische achtergrond, maar in ieder geval iemand die advocaat van de duivel kan zijn – vragen om te kijken hoe die wetgeving kan worden misbruikt. [...] Maar crime proofing kan een specifieke wet of beleid waarmee beleidsmakers graag naar buiten treden ook ter discussie stellen [...]. Crime proofing is niet sexy, helemaal niet. Want wat beleidsmakers willen, is hard optreden tegen misdaad, laten zien dat ze iets doen dat meteen werkt. (R16, wetenschap)*

Het bovenstaande is een van de redenen waarom *crime proofing* van beleid nooit een grote vlucht heeft genomen (R4, publiek; R16, wetenschap; Savona *et al.*, 2006).

Een tweede initiatief werd iets meer dan tien jaar geleden door wetenschappers Indermaur en Roberts (2011) in Australië voorgesteld en bouwt voort op de gedachte van *crime proofing*. Zij stelden voor om een nieuw onafhankelijk instituut op te richten om beleidsvoorstellen over criminaliteit te reviewen en in te schatten hoe effectief bepaalde maatregelen zouden kunnen zijn en welke neveneffecten er konden optreden. Dit werd noodzakelijk geacht om tegenwicht te bieden tegen criminaliteitsbeleid dat te sterk op basis van politieke afwegingen tot stand zou komen. Het instituut werd later als een te grote en dure ingreep gezien, maar de oproep om meer rationeel beleid te introduceren, werd wel herbevestigd (Ayling, 2013). Op haar beurt pleit de Australische criminologe Ayling (2013: 23 e.v.) voor de introductie van een *Serious Crime Legislation Impact Assessment*. Naar het idee van een milieueffectrapportage zou een criminaliteitsrisicoanalyse (of criminaliteitseffectrapportage) kunnen worden uitgevoerd bij nieuwe wetgeving op het terrein van georganiseerde criminaliteit waarbij na een gedegen probleemanalyse en het in kaart brengen van verschillende alternatieven om daarop in te spelen, ook een analyse wordt gemaakt van de kosten, baten en risico's van de verschillende opties. In een dergelijke risicoanalyse zouden de belangen van verschillende stakeholders (overheid, bedrijfsleven, maar ook maatschappelijke stakeholders als buurten en gebruikers van drugs) een plaats moeten krijgen. Daartoe zouden volgens Ayling registers moeten komen van relevante stakeholders waardoor bij de ontwikkeling van beleid meer systematisch rekening kan worden gehouden met die verschillende belangen. Hoewel dergelijke impact assessments meer gemeengoed zijn geworden, worden ze volgens de respondenten nog vooral als een verplichting gezien die (te) laat in de beleidscyclus wordt ingezet (R4, publiek).

Een derde voorbeeld is een gedachtegoed dat in de jaren negentig in het verlengde van *crime-proofen* is ontwikkeld: 'Think thief'. Think thief – of think opportunity – is door Ekblom (1997; 1999; Ekblom & Hirschfield, 2014) ontwikkeld om beleidsmakers te helpen om tijdens de ontwikkeling van beleid al na te denken over de adaptatiestrategieën van criminelen om zo een wapenwedloop te voorkomen waarbij criminelen hun gedrag steeds succesvol aanpassen aan nieuw beleid. *Crime proofen*, *Think thief* en ook *red teaming*, dat hierna nog wordt besproken, kunnen onderdeel zijn van een bredere criminaliteitseffectrapportage. De verschillende strategieën sluiten elkaar dan ook niet uit, maar kunnen elkaar aanvullen. *Crime-proofen* en *Think thief* zijn uiteraard geen panacee om alle

neveneffecten van beleid in kaart te brengen, laat staan te voorkomen. Zo merkte een wetenschapper op dat *crime proofing en think thief* vaak blijven steken in heel theoretische exercities waarbij voor elk argument voor ook een argument tegen kan worden bedacht (R31, wetenschap).

Ook vragen dergelijke benaderingen in beginsel een delictspecifieke insteek. Voor elk type fenomeen zou een aparte analyse moeten worden gedaan om te zien of en hoe beleid criminaliteitsrisico's creëert. Bovendien vragen dergelijke risicoanalyses dat deze regelmatig worden herhaald. Pas dan weet je immers of het plan het best haalbare is, het meest realiseerbare is en of het nog steeds actueel is.

*Als het goed wordt gedaan is crime proofing een manier om criminaliteitsrisico's vroegtijdig in kaart te brengen en te voorkomen dat je gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit creëert of een probleem erger maakt, simpelweg omdat je er vooraf niet goed over hebt nagedacht. (R14, wetenschap).*

Tot slot, stelden enkele respondenten om van de methodiek van *red teaming* gebruik te maken die geïnspireerd is door wat in de wereld van de cybersecurity, crisisbestrijding of van militaire interventies gebeurt. *Red teaming* verwijst naar een test van een systeem door iemand die de rol van de tegenstander op zich neemt. Het zou een 'table-top' oefening kunnen zijn waarbij een casus door deelnemers met Lego-blokken en poppetjes of andere attributen wordt nagespeeld op een plattegrond op een tafel.

*Table-top oefeningen om een scenario te doorleven zou je met beleidsinitiatieven ook kunnen doen. Een [...] doorleef-sessie noem ik het ook vaak. [...] Je bekijkt het scenario en dan vraag je je af wat er gebeurt. Wat is het effect van wat er bij jou in de organisatie gebeurt? Zo zou je dat ook voor beleidsvoorstellen vanuit ministeries kunnen doen. Zet een paar multidisciplinaire denkers in een soort pressure cooker bij elkaar en geef ze een aantal scenario's op basis van het beleidsvoorstel, loop er eens doorheen met elkaar en laat ze er eens op schieten. Laat ze die 'ja maar' vraag een paar keer stellen, want dan zie je de hiaten met elkaar. Ik denk dat de politiek het ook zou kunnen gebruiken in de Tweede Kamer voor de beeldvorming van beleidsvoorstellen die eraan zitten te komen. Het helpt om met een minder theoretische bril te kijken, maar meer vanuit een praktische bril. Wat gebeurt er zo meteen in de maatschappij als wij dit neerzetten? Wat doet dan de dienst die daarmee aan de slag gaat? Ik denk dat er heel veel winst zou kunnen worden behaald. (R18, publiek)*

Hoewel *red teaming* zich tot loutere theoretische oefeningen zou kunnen beperken, kan het ook betekenen dat een werkelijke operatie in praktijk wordt gebracht. Naar het model van ethisch hacken zou kunnen worden gevraagd om bepaalde systemen – zoals containerscans, KvK-registratiesystemen – die mogelijk onbedoeld drugscriminaliteit faciliteren, te testen. Volgens de respondenten hoeven bovenstaande (denk)oefeningen niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat alle mogelijke gelegenheden voor drugscriminaliteit op deze manier dichtgetimmerd worden, maar wel dat zo goed als mogelijk een afweging wordt gemaakt van de bedoelde effecten en de waarschijnlijke neveneffecten, en dat de keuzes die daarin worden gemaakt ook worden geëxpliciteerd.

In de startnotitie werd ons tot slot gevraagd te onderzoeken in hoeverre en op welke wijze de preventie onderdeel kan worden van een afwegingskader zoals het Beleidskompas. Zoals eerder in hoofdstuk 1 toegelicht, biedt het Beleidskompas beleidsmakers handvatten om al bij de

beleidsontwikkeling de kwaliteit van het beleid te borgen en te zorgen dat alle relevante informatie in beeld is. Het Beleidskompas bestaat uit verschillende vragen die beleidsmakers dwingen tot het in kaart brengen van de doelen van het beleid, een afweging te maken of overheidsingrijpen überhaupt gerechtvaardigd is, na te denken over het beste instrument om die doelen te bereiken en na te denken over de gevolgen van het beleid in termen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, maar ook de gevolgen voor burgers en bedrijven. In het Beleidskompas zitten vooralsnog geen vragen over het criminaliteitsrisico van het beleid of over hoe het beleid onbedoeld gelegenheden voor criminaliteit creëert.

Geen van onze respondenten noemde het Beleidskompas of haar voorloper – het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving - uit zichzelf. Ook nadat wij het Beleidskompas toelichtten, herkende geen van de respondenten dit als instrument en leken zij er niet meteen voorstanders van. De respondenten refereerden aan een zekere bestuurlijke drukte; er zijn al wettelijke consultaties, wetenschapstoetsen, impactassessments en een Beleidskompas met als ‘gevolg’ dat al die instrumenten op zich niet altijd even bekend zijn (R4, publiek), minder effectief zijn of elkaar zelfs in de weg zitten. Deze constatering was een van de redenen om het Beleidskompas te herzien. Vanaf het voorjaar 2023 zou het Beleidskompas breder bekend moeten worden en een minder vrijblijvend onderdeel moeten zijn van het beleid- en wetgevingsproces (R4, publiek). Uitgangspunt van het Beleidskompas is dat het maken van wetgeving en beleid altijd draait om het maken van afwegingen. Overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit is dan het gevolg van een belangenafweging waarbij aan andere belangen een grotere prioriteit wordt toegekend. Juist daarom is het van belang om die afwegingen zo expliciet en transparant mogelijk te kunnen maken en in die belangenafweging kritisch tegengeluid te organiseren zodat zo goed mogelijk de voor- en nadelen van verschillende afwegingen in kaart kunnen worden gebracht.

Bij de hierboven genoemde voorbeelden moeten twee kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats richten deze voorbeelden zich allemaal op het in kaart brengen van de risico's van wet- en regelgeving *ex ante*, in de fase van de beleidsontwikkeling. Tegelijkertijd is duidelijk geworden dat criminaliteitsrisico's zich ook pas later in de beleidscyclus kunnen voordoen. Het is daarom juist ook van belang om in de fase van de beleidsuitvoering (*ex durante*) te monitoren of het beleid onbedoelde neveneffecten of zelfs criminaliteitsrisico's meebrengt en mogelijkheden te creëren om beleid aan de hand daarvan bij te stellen. Dat betekent in de eerste plaats dat – meer dan nu het geval is – al bij de ontwikkeling van nieuw beleid moet worden ingezet op en maatregelen moeten worden getroffen voor het monitoren en evalueren van beleid. Daarnaast zouden in wet- en regelgeving en beleid ook nadrukkelijker mogelijkheden moeten worden ingebouwd om dat beleid op basis van de uitkomsten van evaluaties bij te stellen of zelfs te stoppen indien blijkt dat het beleid niet effectief of zelfs contraproductief is. Zogenoemde horizonbepalingen in wet- en regelgeving bieden die mogelijkheid. Een horizonbepaling impliceert dat een wet een vaste einddatum ('horizon') heeft en dat het continueren ervan afhangt van de evaluatie ervan (Bulut & Veerman, 2010). Horizonbepalingen worden onder andere in de fiscale wet- en regelgeving wel gebruikt om uitdrukking te geven aan het feit dat beleid altijd het resultaat is van politieke afwegingen die door de tijd heen kunnen veranderen. Een horizonbepaling dwingt de wetgever dan om de belangenafweging na verloop van tijd te evalueren en mogelijk te heroverwegen. Ook in het Beleidskompas wordt daarom aandacht besteed aan de mogelijkheid om deze horizonbepalingen op te nemen zodat opnieuw moet

worden geëvalueerd of de prioriteitsstelling nog aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Een respondent:

*Ik zie daar eigenlijk veel meer in dan dat je eerder die neveneffecten signaleert, omdat ze soms ook heel makkelijk op te lossen zijn. Met een beetje meer handhaving of iets meer geld uit dat potje. (R31, wetenschap)*

In de tweede plaats komt de vraag op welk type beleid dan in aanmerking zou moeten komen voor een dergelijke criminaliteitseffect of risicoanalyse. *Crime proofing en Think thief* werden ontwikkeld in de context van het criminaliteitsbeleid. Op andere beleidsterreinen is de vraag naar de criminogene effecten van beleid veel minder gemeengoed. Tegelijkertijd zien we dat soms juist op die andere beleidsterreinen risico's voor georganiseerde drugscriminaliteit kunnen ontstaan. Het is daarom van belang om juist ook bij de ontwikkeling van beleid op andere terreinen dan criminaliteit en veiligheid een criminaliteitseffect of risicoanalyse in te bouwen. Het Beleidskompas zou een geschikt instrument kunnen zijn om daar meer aandacht voor te vragen. De vraag is dan wel wie een dergelijke risicoanalyse zou moeten uitvoeren. Een dergelijke analyse vraagt immers om expertise op het terrein van hoe criminele netwerken opereren, kennis van adaptatiestrategieën en verplaatsingseffecten en kennis van de aard en omvang van bepaalde vormen van criminaliteit. Dat is expertise waarover beleidsmakers zelf – zeker op andere terreinen dan criminaliteit en veiligheid – meestal niet beschikken. Naar analogie van het eerder besproken Australische idee van Indermaur en Roberts (2011) zou daarom kunnen worden nagedacht over een onafhankelijk gremium waar dergelijke risicoanalyses van beleid en wetgeving kunnen worden gemaakt. Daaraan zouden zich verschillende wetenschappers en andere experts kunnen verbinden die al naar gelang het specifieke thema een bijdrage kunnen leveren. Een dergelijke toetsing zou dan voor bepaalde beleidsinstrumenten (te denken valt aan subsidies, heffingen, economisch beleid in bepaalde sectoren) een meer verplichtend karakter kunnen hebben. Op deze wijze kunnen de criminaliteitsrisico's van beleid meer systematisch in kaart worden gebracht en ontstaat ook beter zicht op welke afwegingen de overheid maakt in de omgang met die risico's.

## 6.5 Resumé

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal hoe overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden voorkomen of tegengegaan. Uit dit hoofdstuk komen drie clusters van aanbevelingen die inspelen op de drie katalysatoren voor overheidsfacilitering die we eerder hebben gepresenteerd. In de eerste plaats gaat het om het inrichten van structuren waarin de uitgangspunten van de huidige aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit fundamenteel ter discussie zouden kunnen worden gesteld waarin een breed scala aan perspectieven en actoren aan bod zou moeten komen. Ten tweede gaat het om het inrichten van structuren die betrokkenen in staat stellen om over de grenzen van de eigen organisatie of het eigen beleid te kijken zodat meer systemische problemen in de wijze waarop de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit georganiseerd is, zoals problemen rondom informatiedeling en verantwoording, over regievoering, over ketensturing en samenwerking, kunnen worden geagendeerd en geadresseerd. Tot slot gaat het over inrichten van manieren om bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid meer rekening te houden met de criminogene effecten van dat beleid, zowel in de fase van de beleidsontwikkeling als tijdens de beleidsuitvoering.

Al met al, waren de respondenten grotendeels van mening dat om facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit door de overheid tegen te gaan of te voorkomen, geen nieuw beleid hoeft te

worden ontwikkeld, maar moet vooral (veel) beter gebruik worden gemaakt van bestaande mogelijkheden en moet aan de voorkant beter en meer systematisch worden nagedacht over de potentiële risico's van beleid en hierover vanuit een holistische blik op verschillende niveaus en met een diversiteit aan belanghebbenden het gesprek worden aangegaan.

## 7 | Conclusie

### 7.1 Inleiding

De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is de afgelopen jaren hoog op de politieke en bestuurlijke agenda komen te staan. Naast miljoenen investeringen om die aanpak te versterken, de oprichting van diverse nieuwe organisaties en gremia en de ontwikkeling van kennisplatforms en – centra om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bij de aanpak betrokken organisaties te versterken, is ook een kennisagenda ondermijning tot stand gekomen met als doel om bestaande kennis op systematische wijze te bundelen, nieuwe kennisvragen uit te zetten voor empirisch onderzoek en om gegevens over bijvoorbeeld drugsmokkel systematisch te kunnen monitoren. Met het onderhavige onderzoek – dat deel uitmaakt van deze kennisagenda – heeft het Directoraat Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid gemeend ook naar de rol van de overheid zelf te moeten kijken in het creëren of in stand houden van die omstandigheden die de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteren. In dit onderzoek stonden de volgende drie onderzoeksvragen centraal:

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

Deze vragen zijn beantwoord op basis van een scoping review van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur, 34 interviews met medewerkers van publieke en private organisaties die bij de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit betrokken zijn en met wetenschappers uit binnen- en buitenland. Tot slot, hebben we in twee groeps gesprekken en één individueel gesprek de eerste bevindingen uit het onderzoek voorgelegd en het op basis van die bevindingen ontwikkelde analysekader verder verdiept.

In dit afsluitende hoofdstuk bespreken wij de belangrijkste resultaten (paragraaf 7.2) en bespreken we implicaties hiervan voor beleid en wetenschap (paragraaf 7.3). Daarna bespreken we de beperkingen van het onderzoek (paragraaf 7.4). Reflecterend op het verloop van het onderzoek willen wij tot slot in de afsluitende paragraaf enkele thema's aan de orde stellen die wat ons betreft nader aandacht vragen (paragraaf 7.5).

## 7.2 Resultaten

### 7.2.1 Wat is overheidsfacilitering?

Hoewel in de wetenschappelijke literatuur breed gedeeld en erkend wordt dat de georganiseerde (drugs)criminaliteit überhaupt bestaat omdat bepaalde goederen of diensten door de overheid verboden zijn, wordt de vraag naar de faciliterende rol van de overheid in de literatuur zelden expliciet gesteld. Dat betekent niet dat er in de literatuur geen aandacht is voor de gedachte dat georganiseerde criminaliteit kan plaatsvinden mede dankzij het optreden van de overheid. De overheid creëert namelijk mede de maatschappelijke condities waarin georganiseerde criminaliteit kan ontstaan en zich kan wortelen. In dit onderzoek werd overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit gedefinieerd als *het handelen of nalaten van de overheid waardoor onbedoeld een voedingsbodem ontstaat voor georganiseerde drugscriminaliteit*. Overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit is immers meestal onbedoeld. Voorbeelden van *bewuste* facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit door corruptie van individuele overheidsmedewerkers vielen buiten de reikwijdte van ons onderzoek.

Dat de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld wordt gefaciliteerd, betekent niet dat dit ook altijd *onbewust* gebeurt. Het betreft ook de onbedoelde gevolgen van *bewuste* beleidskeuzes waarbij de overheid onvoldoende oog heeft gehad voor die gevolgen of waarbij die gevolgen zijn afgewogen tegen andere prioriteiten. Overheidsfacilitering is daarmee inherent verbonden met het maken van beleidskeuzes waarbij de criminogene gevolgen van die keuzes niet altijd worden doordacht, doorzien of soms bewust worden afgewogen tegen andere belangen.

Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit verwijst zowel naar het handelen als naar het nalaten door de overheid. Het gaat om allerhande beslissingen en gedragingen die verband houden met het ontwikkelen en uitvoeren van (nieuw) beleid om iets te bewerkstelligen, iets tegen te werken, maar het gaat ook om tegenstrijdig handelen. Nalaten heeft betrekking op het niet of onvoldoende uitvoeren van beleid of het onvoldoende rekening houden met de kwetsbaarheden of risico's die dat beleid introduceert, maar ook op het doorschuiven van verantwoordelijkheden of op het nalaten van toezicht, controle en monitoring.

In de meest enge zin verwijst overheidsfacilitering dan naar het optreden van de overheid waardoor concrete situaties of gelegenheden ontstaan waarvan misbruik kan worden gemaakt. In brede zin verwijst het naar systemische oorzaken, zoals de wijze waarop de overheid georganiseerd is, de wijze waarop de overheid motiveert tot handelen, of de wijze waarop de overheid al of niet toezicht houdt waardoor een voedingsbodem voor georganiseerde drugscriminaliteit kan ontstaan.

### 7.2.2 Hoe kan overheidsfacilitering worden begrepen en verklaard?

De tweede onderzoeksvraag richtte zich op de verschillende factoren en mechanismen die ten grondslag liggen aan overheidsfacilitering. Op basis van de literatuur en interviews werd een analysekader ontwikkeld waarin de rol van de overheid vanuit drie grote oorzaken – katalysatoren – werd besproken. Overheidsfacilitering is in ons analysekader het gevolg van een combinatie van elementen, namelijk een overheid die het gedrag van anderen motiveert of stimuleert, van de wijze waarop de overheid is gestructureerd en van de wijze waarop die overheid al dan niet toezicht houdt. Daarnaast hebben we in overweging genomen dat georganiseerde drugscriminaliteit niet alleen kan worden gefaciliteerd door overheidsbeleid en -optreden op het terrein van veiligheid en justitie en

meer specifiek drugsbeleid, maar ook door initiatieven op andere beleidsterreinen, zoals economie, logistiek en beleid op het terrein van de digitale, financiële of juridische infrastructuur van Nederland. In het analysekader hebben we de drie katalysatoren daarom uitgesplitst voor het domein van het drugsbeleid of criminaliteitsbeleid en voor andere beleidsdomeinen.

Voor elk van die katalysatoren zijn verschillende factoren geïdentificeerd. Gegeven de focus op motivering, structuren en toezicht op twee niveaus levert het analysekader een overzicht op van soms heel concrete factoren, zoals hoe subsidieverstrekking gelegenheden kan creëren, en dan weer brede systemische oorzaken die geworteld zijn in internationaal beleid, zoals de balans tussen economie en veiligheid. Het onderzoek heeft daarmee een breed, maar verkennend beeld opgeleverd van die elementen die een rol spelen bij het faciliteren van de georganiseerde drugscriminaliteit, een overzicht dat ook breed werd herkend door de respondenten. Wat daarmee nog niet (voldoende) duidelijk is geworden is hoe die verschillende factoren zich tot elkaar verhouden en of en hoe ze elkaar (kunnen) beïnvloeden. Sommige factoren, zoals het niet langer reguleren van bepaalde beroepen, staan betrekkelijk op zichzelf en kunnen eigenstandig gelegenheden creëren voor georganiseerde drugscriminaliteit, andere factoren beïnvloeden elkaar ook en werken zo door op verschillende niveaus of op de andere katalysatoren. Zo werkt beleid op (inter)nationaal niveau door op regionaal of lokaal niveau en heeft de prioritering van beleid ('hoe de overheid motiveert') mogelijk ook invloed op hoe de overheid is gestructureerd en op hoe zij al dan niet toezicht houdt. Deze kruisbestuiving tussen de verschillende katalysatoren en factoren hebben wij in het onderhavige onderzoek nog niet verder kunnen bestuderen. Bovendien is ook het zo dat de aanwezigheid van een bepaalde factor of een combinatie van factoren wel opportuniteiten kan bieden voor georganiseerde drugscriminaliteit, maar betekent dit niet noodzakelijk dat ook van die opportuniteiten gebruik wordt gemaakt.

Uit het onderzoek kunnen drie typen van overheidsfacilitering worden gedestilleerd. In de eerste plaats gaat het om de introductie van beleid om georganiseerde drugscriminaliteit te bestrijden, waardoor verschillende vormen van verplaatsing zouden kunnen optreden. Indien de overheid zich daar onvoldoende bewust van is en die verplaatsingseffecten niet monitort, bestaat het risico dat het zicht op de georganiseerde drugscriminaliteit afneemt en – in de vooronderstelling dat de problematiek is afgenomen – bestaande kennis, expertise en maatregelen zelfs weer worden afgebouwd. Een tweede type van overheidsfacilitering betreft het beleid dat wordt ingevoerd zonder de gevolgen daarvan te monitoren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het invoeren van subsidie- of andere steunmaatregelen die tot misbruik kunnen leiden, het verschuiven of delegeren van bevoegdheden van monitoring, toezicht of controle naar private partijen of van de centrale overheid naar lokale of regionale overheden (of andersom) en om het opheffen van bepaalde eisen aan beroepen of dienstverlening. Een derde type overheidsfacilitering, tot slot, is het gevolg van bewuste beleidskeuzes waarbij aan andere belangen (zoals economische of politieke belangen of internationale afspraken) een hogere prioriteit wordt toegekend.

### 7.2.3 Hoe kan overheidsfacilitering worden voorkomen en/of tegengegaan?

Tot slot werd in dit onderzoek ingegaan op de vraag hoe overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit kan worden voorkomen of tegengegaan. Zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk werd, was dat voor de respondenten geen eenvoudig onderwerp om op te reflecteren. In het binnen- noch buitenland bestaat er specifiek beleid om overheidsfacilitering tegen te gaan. Er zijn in eigen land wel allerlei instrumenten om in de fase van wetgeving en beleidsontwikkeling ongewenste neveneffecten van dat beleid in kaart te brengen, maar de vraag is of en hoe die in de praktijk worden



gebruikt. In het vorige hoofdstuk zijn aan de hand van de drie katalysatoren (motivatie, organisatie en toezicht) drie lijnen besproken waarlangs volgens de respondenten aanknopingspunten liggen om overheidsfacilitering te voorkomen of tegen te gaan.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om de oproep tot een herbezinning op de uitgangspunten van het drugsbeleid en het inrichten van een structureel platform waarin verschillende mee- en tegendenkers nadenken over hoe het drugsbeleid op langere termijn vorm te geven. Daarin zou aandacht moeten zijn voor een breed scala aan perspectieven en actoren waaronder private organisaties, maatschappelijke actoren en wetenschappelijke kennis. Daarbij zouden ook verschillende scenario's op tafel moeten kunnen liggen en zou er ook aandacht moeten zijn voor een breed palet aan belangen, zoals het terugdringen van de georganiseerde misdaad, maar ook de zorg voor gebruikers en de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheidsaanpak. Het bredere narratief van de overheid over drugs en de drugsaanpak beïnvloedt immers hoe betrokkenen in de samenleving aankijken tegen de overheid of tegen georganiseerde drugscriminaliteit. Die zienswijze kan de drempel om zelf deel te nemen aan georganiseerde drugscriminaliteit of georganiseerde drugscriminaliteit door anderen te faciliteren verlagen. Dat noopt tot een groter bewustzijn van het belang van de boodschap die de overheid met en over het drugsbeleid communiceert en de mogelijke effecten die dat heeft op verschillende groepen in de samenleving.

Ten tweede gaat het om het inrichten van structuren om tussen beleidsterreinen en over organisaties heen structurele problemen aan te pakken in de wijze waarop de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is georganiseerd. In het verlengde van het bovenstaande gaat het concreet om het inrichten van een interdepartementale en interbestuurlijke structuur om het drugsbeleid af te stemmen en de criminaliteitsrisico's van het overheidsbeleid in brede zin te kunnen monitoren. Daarbij kan geleerd worden van de ontwikkelingen in België, waar een dergelijke structuur al langer in de vorm van een Algemene Cel Drugs opereert en recent een nieuwe impuls heeft gekregen met de aanstelling van een nationaal drugscommissaris die als gezicht van de aanpak moet optreden, het voortouw neemt om dingen in gang te zetten en aan te sturen, en voor kruisbestuiving tussen beleidsdomeinen moet zorgen.

In de voorgaande hoofdstukken hebben we drie typen van overheidsfacilitering onderscheiden. Wat die drie typen gemeen hebben, is dat de overheid onvoldoende zicht heeft op de mogelijke criminaliteitsrisico's van haar beleidskeuzes. Om overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit te voorkomen of tegen te gaan zou dan ook, tot slot, meer aandacht moeten worden besteed aan het in kaart brengen van de criminaliteitsrisico's van (nieuw) beleid, zowel *ex ante*, bij de beleidsontwikkeling, alsook *ex durante* bij de beleidsuitvoering. Concreet zouden daartoe criminaliteitseffectrapportages kunnen worden opgesteld om in de beleidsontwikkeling uit te putten. Het Beleidskompas zou een instrument kunnen zijn om daar in de fase van de ontwikkeling van beleid een min of meer verplichtend karakter aan te geven. Cruciaal voor dergelijke criminaliteitseffectrapportages is echter dat ze worden opgesteld door personen met kennis van hoe criminele netwerken opereren, kennis van adaptatiestrategieën en verplaatsingseffecten en kennis van de aard en omvang van bepaalde vormen van drugscriminaliteit. Daartoe zou een onafhankelijk gremium – dat evengoed ondergebracht kan worden bij bestaande organisaties – kunnen worden ingericht waarbij in de vorm van een 'flexibele schil' al naar gelang de specifieke kennisbehoefte (wetenschappelijke) kennis en expertise kan worden ingevlogen om een beleidsplan door te lichten. Ook is het van belang om in wetgeving en beleid mogelijkheden in te bouwen om dat beleid tussentijds

te evalueren en bij te stellen. Zogenaemde horizonbepalingen in wetgeving zouden daartoe een mogelijkheid kunnen zijn.

### 7.3 Implicaties

Hoe moeten we deze bevindingen nu duiden? In de eerste plaats moeten we reflecteren op het concept overheidsfacilitering. Zoals hierboven toegelicht heeft overheidsfacilitering in dit onderzoek een zeer brede invulling gekregen. We hebben dat niet beperkt tot het direct laten ontstaan van gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit, maar het begrip verwijst ook naar meer systemische factoren en barrières in de wijze waarop de overheid georganiseerd is waardoor zij onvoldoende in staat is een vuist te maken tegen de georganiseerde drugscriminaliteit. Gedurende het onderzoek hebben we onszelf meermaals de vraag gesteld of we daarmee niet voor een te breed vertrekpunt hadden gekozen. Zo hebben we verplaatsing van criminaliteit door overheidsingrijpen ook als een vorm van overheidsfacilitering beschouwd en hebben we in dit onderzoek met verschillende voorbeelden die verplaatsing ook geproblematiseerd vanuit de gedachte dat verplaatsing het zicht van de overheid op de georganiseerde drugscriminaliteit kan belemmeren. Daar kan tegenin worden gebracht dat verplaatsing van criminaliteit juist betekent dat het overheidsbeleid impact heeft op de georganiseerde drugscriminaliteit.

Tegelijkertijd zien we ook dat veel van de factoren en mechanismen die in literatuur en interviews zijn genoemd betrekking hebben op problemen in de wijze waarop de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is georganiseerd. In vrijwel ieder evaluatieonderzoek van de afgelopen jaren werd reeds geconstateerd dat de overheid, zonder die problemen aan te pakken, onvoldoende in staat zal zijn om de problematiek in te dammen (vgl. Nelen *et al.*, 2023). Het begrip overheidsfacilitering geeft zo uitdrukking aan het feit dat sommige gevolgen van het overheidsbeleid en -optreden ongewenst zijn en indien de overheid die niet voorziet of monitort, de onderliggende problematiek mogelijk verder uit beeld raakt of sterker geworteld raakt. De term overheidsfacilitering vestigt bovendien de aandacht op de bredere rol van de overheid in relatie tot de georganiseerde criminaliteit. Zo beschouwd, is overheidsfacilitering vooral een term die de rol van de overheid agendeert en problematiseert, maar die zich minder goed leent voor empirisch onderzoek.

Volgens de respondenten in dit onderzoek werd met dit onderzoek een moedige vraag gesteld, namelijk op welke manier de overheid de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Onze respondenten vonden het onderwerp complex, maar waren overwegend enthousiast omdat er aandacht wordt besteed aan deze thematiek. Gevraagd naar hoe we het overzicht van factoren die overheidsfacilitering veroorzaken nu moeten duiden, was de teneur die onder de respondenten te ontwaren was dat het met de overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit nog wel meevalt. Daar staat tegenover dat het bij overheidsfacilitering veelal wel om fundamentele en systemische keuzes en uitgangspunten gaat die onderliggend zijn aan diverse facetten van het Nederlandse drugs- en criminaliteitsbeleid maar ook andere beleidsdomeinen. Enkele wetenschappers uit het buitenland noemden het daarom 'dapper' dat de Nederlandse overheid bereid was om kritisch naar haar eigen rol te kijken. Ze maakten daarbij wel de kanttekening dat het belangrijk is het dan ook over de systemische oorzaken te hebben en niet louter over wat zij 'triviale mechanismen' noemden. Met andere woorden, het overzicht van mogelijke factoren die overheidsfacilitering van georganiseerde criminaliteit verklaren is complex en het vereist ook moed om er nu iets mee te doen.

Dat impliceert in de eerste plaats dat – zoals hierboven ook al werd aangestipt – het vraagstuk van overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit moet worden bekeken vanuit verschillende beleidsdomeinen. Hoewel de problematiek diepgeworteld is in het domein justitie en veiligheid, en historisch is verbonden met het gezondheidsbeleid, gaat het ook om zoveel meer dan dat. Het raakt aan economisch beleid, vestigingsklimaat, subsidies in allerhande sectoren, aan sociaal beleid en kansen(on)gelijkheid. De aanpak raakt daarom aan fundamentele keuzes, prioriteiten, uitgangspunten en attitudes in de manier waarop de overheid in al haar facetten met maatschappelijke uitdagingen omgaat.

Ten tweede impliceert het bovenstaande dat het niet evident is om overheidsfacilitering vanuit enkel een nationaal perspectief te bekijken. Het vereist moed om deze thematiek internationaal bespreekbaar te maken. Je komt immers onvermijdelijk in discussies terecht waarbij de uitgangspunten fundamenteel verschillend zijn: over criminalisering en legalisering van druggebruik, over de oorzaken van georganiseerde criminaliteit als iets extern versus iets wat inherent is aan elke samenleving, over de afweging van de publieke belangen veiligheid versus gezondheid versus economie, over de rol van landen aan de bron, in transit en bij de eindbestemming van de drugssmokkel. Bovendien is de drugsproblematiek inherent internationaal, en ook verschillende van de door ons geïdentificeerde factoren zijn internationaal. Hoewel het entameren van een dergelijke discussie niet eenvoudig zal zijn, is dat wel nodig om te voorkomen dat de geïdentificeerde oorzaken van overheidsfacilitering kunnen gedijen.

In dit onderzoek deden we een eerste verkenning van de mogelijke verklarende factoren voor overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit. Ons analysekader laat zien dat die verklaringen bij verschillende katalysatoren en in verschillende beleidsdomeinen liggen. Bovendien beïnvloeden deze niveaus van verklaringen en katalysatoren elkaar ook, maar hoe precies is vooralsnog moeilijk te bepalen. De uitdaging voor toekomstig onderzoek ligt daarom in inzicht in de interacties tussen deze verschillende factoren, tussen niveaus van verklaring en tussen beleidsdomeinen.

#### 7.4 Beperkingen van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek was om op basis van literatuur en empirische gegevens een brede verkenning te bieden van hoe tegen de rol van de overheid kan worden aangekeken in het faciliteren van georganiseerde drugsgerelateerde criminaliteit. Een dergelijke exploratieve insteek komt vanzelfsprekend met beperkingen. Hierboven hebben we al gereflecteerd op het begrip overheidsfacilitering en de vraag in hoeverre dat een geschikt concept is voor empirisch wetenschappelijk onderzoek. Maar er zijn nog enkele andere kanttekeningen bij het onderzoek te maken. Gezien het exploratieve karakter van het onderzoek zijn de gesprekken met publieke en private actoren evenals de gesprekken met wetenschappers niet uitputtend. Hoewel we in veel gesprekken dezelfde voorbeelden of mechanismen hoorden en er dus een bepaalde mate van verzadiging was, zelfs als we over de verschillende respondentengroepen heen kijken, kunnen we niet uitsluiten dat meer gesprekken met andere respondenten dit beeld nog hadden kunnen bijstellen. Vooral het perspectief van maatschappelijke actoren, zoals NGO's en gebruikersorganisaties ontbreekt grotendeels. Dat is relevant omdat zij – anders dan de publieke en private actoren die ook een zelfstandige rol hebben in en dus een zeker belang hebben bij de wijze waarop de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit wordt vormgegeven – vanuit een meer onafhankelijke positie de

fundamenten van het beleid ter discussie kunnen stellen. Dat neemt niet weg dat de respondenten in dit onderzoek ook kritisch waren over hoe de overheid de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit organiseert, maar dat gebeurde wel binnen de bestaande uitgangspunten waardoor die uitgangspunten niet automatisch ter discussie worden gesteld. In toekomstig onderzoek zou de zienswijze van deze maatschappelijke organisaties sterker kunnen worden meegenomen.

Een andere kanttekening betreft het feit dat we ons in dit onderzoek gericht hebben op de rol van de overheid en hoe die overheid al dan niet vormgeeft aan beleid rondom georganiseerde drugscriminaliteit en de gevolgen die dat heeft op die georganiseerde drugscriminaliteit. Daarmee hebben we niet gekeken vanuit het perspectief van de potentiële daders van georganiseerde drugscriminaliteit en hoe zij gelegenheden die de overheid doet ontstaan of laat bestaan, al dan niet misbruiken en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Hoe de overheid openingen creëert is immers een andere vraag dan of deze ook worden benut. Over het beslissingsproces en het daadwerkelijke handelen naar aanwezige gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit en zeker de mate waarbij daarin op overheidsbeleid wordt gereageerd of geanticipeerd, is nog nauwelijks onderzoek gedaan. Dergelijk 'thinking thief' onderzoek (Ekblom, 1997; 1999; Ekblom & Hirschfield, 2014) waarbij onderzoekers en uiteindelijk beleidsmakers zich in de positie van potentiële daders plaatsen om beter te kunnen anticiperen op veranderingen in modi operandi kan niettemin heel nuttig zijn om beter te begrijpen van welke gelegenheden criminelen wel en niet misbruik maken en waarom. Dergelijk type onderzoek naar de perspectieven van (potentiële) daders zou echter wel een andere vorm van dataverzameling vereisen. In de eerste plaats zou dat – net als andere aanpakken die op de leest van de situationele criminaliteitspreventie zijn geschoeid – een meer delictspecifieke insteek vragen. De wijze waarop criminelen opereren kan immers sterk verschillen al naar gelang het type product waarin men handelt. Georganiseerde drugscriminaliteit als zodanig is dan te breed. Daarnaast vraagt dergelijk onderzoek ook om gegevensverzameling onder (potentiële) daders, uit strafdossiers dan wel door middel van interviews. Echt begrijpen hoe criminelen denken vraagt immers een beter begrip van hun motieven, assumpties en afwegingen.

Tot slot was het, zoals eerder al toegelicht, de bedoeling om een internationale beleidsvergelijking te maken over buitenlandse beleidsinitiatieven die als doel hebben om te voorkomen dat de overheid georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Tijdens de gesprekken die we voerden alsook uit het literatuuronderzoek bleek echter al snel dat daarvoor onvoldoende vergelijkingsmateriaal beschikbaar was. Uiteraard is het mogelijk dat dergelijk beleid wel bestaat maar dat we het in dit verkennend onderzoek niet op het spoor zijn gekomen. Niettemin zou een aanpak gericht op het voorkomen van overheidsfacilitering vanzelfsprekend ook rekening moeten houden met wat er in de landen om ons heen gebeurt. In algemene zin zou in vervolgonderzoek meer aandacht kunnen zijn voor hoe verschillende landen kennis en ervaringen uitwisselen over de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit en van elkaar leren.

## 7.5 Tot besluit

Tot slot, reflecterend op het verloop van het onderzoek, adresseren we twee onderwerpen die wat ons betreft nader aandacht vragen. De voorgaande analyse maakt duidelijk dat de respondenten vooral wezen op institutionele barrières en meer systemische factoren die maken dat de overheid niet in staat is om een vuist te maken tegen de georganiseerde drugscriminaliteit en er soms zelfs (onbedoeld) gelegenheden voor creëert. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de beperkte mogelijkheden

om informatie uit te wisselen, een gebrek aan durf en leiderschap om het beleid op andere leest te schoeien, over-organisatie en fragmentatie in hoe de overheid georganiseerd is, verschillende organisatorische belangen die prevaleren boven een effectieve aanpak van misdaad, een zekere hijgerigheid en kortetermijnbeleid (korte cycli). In de interviews bemerkten we een zekere murwheid en pessimisme in hoe men naar de toekomst kijkt en in het bijzonder naar het vermogen van de overheid om dingen anders te organiseren. In hoofdstuk vier werd het leer- en reflectievermogen van de overheid al als een van de oorzaken van overheidsfacilitering benoemd. Terugblikkend op dit onderzoek valt op dat de bevindingen geenszins nieuw zijn. Sterker, er zijn nu enkele onderzoeken op rij verschenen die aangeven dat deze bevindingen – alhoewel niet als overheidsfacilitering geduid – toch zeker al twee decennia te beluisteren zijn (Abraham *et al.*, 2021; Nelen *et al.*, 2021; 2023). De vraag is hoe die institutionele barrières te slechten.

Maar het roept ook de vraag op wat dat betekent of zou moeten betekenen voor wetenschappelijk onderzoek naar dit thema. Hoewel we over het algemeen een grote bereidheid hebben gezien onder de respondenten om aan het onderzoek deel te nemen, merkten vrijwel alle betrokkenen in het veld (en zelfs enkele buitenlandse collega-wetenschappers) op dat dit het zoveelste onderzoek was in relatief korte tijd over de aanpak van georganiseerde criminaliteit waaraan ze gevraagd werden een bijdrage te leveren. Een zekere onderzoeks-moeheid valt in het veld niet te ontkennen. Dat roept de vraag op of niet ook het wetenschappelijk onderzoek naar deze thematiek anders vormgegeven zou moeten worden en in elk geval nog meer dan nu het geval is, zou kunnen worden gestroomlijnd. Het valt immers niet te ontkennen dat de afgelopen jaren een hausse aan evaluaties, onderzoeken en adviezen is verschenen waarin in grote lijnen min of meer vergelijkbare conclusies te vinden zijn. Hierboven is geopperd om na te denken over een onafhankelijk gremium waar de criminaliteitsrisico's van nieuw en bestaand beleid in kaart kunnen worden gebracht en kunnen worden gemonitord. Dat zou wellicht ook een plek kunnen zijn om evaluatieonderzoek naar drugsgelateerde georganiseerde criminaliteit beter af te stemmen.

Dit zijn niettemin belangrijke thema's waarover de betrokkenen met elkaar het gesprek zouden moeten voeren. Wij hopen dat dit onderzoek daaraan een bijdrage kan leveren.

# Samenvatting

## Inleiding

In de afgelopen jaren is de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit hoog op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan. Nederland is immers al langere tijd een belangrijk doorvoerland voor cocaïne en een belangrijk productieland voor synthetische drugs en cannabis. Ook heeft de georganiseerde drugscriminaliteit een ernstige ontwrichtende werking op de samenleving. Om de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit te versterken maakte de regering in de afgelopen jaren extra financiële middelen vrij, onder meer om beter in te kunnen grijpen op criminele gelegenheidsstructuren. De overheid (en andere maatschappelijke actoren zoals burgers en bedrijven) hebben daarbij dus een rol in het voorkomen van gelegenheden voor georganiseerde criminaliteit door onder andere barrières op te werpen of toezicht en controle uit te oefenen. Tot op heden is echter veel minder aandacht uitgegaan naar de rol van overheidsbeleid en -optreden bij het onbedoeld creëren van maatschappelijke omstandigheden waarin georganiseerde criminaliteit kan ontstaan en zich kan wortelen. Tegen deze achtergrond heeft het Directoraat-Generaal Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in de Kennisagenda Ondermijning<sup>23</sup> de behoefte uitgesproken aan een onderzoek naar de rol van de Nederlandse overheid zelf en de wijze waarop zij onbedoeld de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Dit verkennende onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), beoogt in deze behoefte te voorzien.

## Doel en onderzoeksvragen

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

- (1) Wat is er vanuit de wetenschappelijke literatuur bekend over de wijze waarop de georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld wordt gefaciliteerd door de overheid?
- (2) Hoe wordt georganiseerde drugscriminaliteit onbedoeld gefaciliteerd door de Nederlandse overheid volgens wetenschappers, publieke en private partijen? Hoe kan overheidsfacilitering worden begrepen en verklaard?
- (3) Op welke wijze kunnen deze vormen van overheidsfacilitering worden voorkomen en/of tegengaan?
  - (a) Welke organisaties dienen daarbij een rol te spelen?
  - (b) Welke knelpunten zijn daarbij te verwachten en welke oplossingen bestaan daarvoor?

---

<sup>23</sup> De Kennisagenda Ondermijning beoogt meer kennis te genereren over de aard, omvang, ernst en de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit is een samenwerking tussen het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Directoraat-Generaal Ondermijning (DGO) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/kennisagenda-ondermijning>

- (c) In hoeverre en op welke wijze kan de preventie onderdeel worden van een afwegingskader zoals Beleidskompas<sup>24</sup>?
- (d) Welke lessen kunnen worden geleerd van de wijze waarop in andere landen wordt ingezet op het voorkomen en/of tegengaan van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit?

## Opzet van het onderzoek

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

## Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit

In dit onderzoek werd overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit gedefinieerd als *het handelen of nalaten van de overheid waardoor onbedoeld een voedingsbodem ontstaat voor georganiseerde drugscriminaliteit*. Dit onderzoek richtte zich op de wijze(n) waarop de overheid *onbedoeld* de georganiseerde drugscriminaliteit faciliteert. Voorbeelden van *bewuste* facilitering van georganiseerde criminaliteit door corruptie van individuele overheidsmedewerkers bleven dus buiten beschouwing. Het betreft echter wel onbedoelde gevolgen van *bewuste* beleidskeuzes waarbij de overheid onvoldoende oog heeft gehad voor die gevolgen. Onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit verwijst naar het handelen en nalaten door de overheid. Het gaat dan om allerhande beslissingen en gedragingen die verband houden met het ontwikkelen en uitvoeren van (nieuw) beleid om iets te bewerkstelligen, iets tegen te werken, maar het gaat ook om tegenstrijdig handelen. Daarnaast gaat overheidsfacilitering schuil in het nalaten door de overheid door het niet of onvoldoende implementeren van beleid, het onvoldoende rekenschap geven van de mogelijke kwetsbaarheden, risico's en schade die met beleid worden geïntroduceerd, het doorschuiven van verantwoordelijkheden of om het nalaten van toezicht, controle en monitoring. In de meest enge zin verwijst het begrip dan naar het optreden van de overheid waardoor concrete situaties of gelegenheden ontstaan waarvan misbruik kan worden gemaakt. In brede zin verwijst het naar systemische oorzaken, zoals de wijze waarop de overheid georganiseerd is, de wijze waarop de

---

<sup>24</sup> Het Beleidskompas (voorheen het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving [IAK]) biedt beleidsmakers en overheidsjuristen aan de hand van enkele centrale vragen de mogelijkheid om bij de ontwikkeling van beleid en regelgeving de kwaliteit ervan te borgen en ervoor te zorgen dat alle relevante beleidsinformatie in beeld is (Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, 2022). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of overheidsingrijpen überhaupt nodig is, vragen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid en vragen over de effecten, potentiële neveneffecten en monitoring en evaluatie van beleid.

overheid motiveert tot handelen, of de wijze waarop de overheid al dan niet toezicht houdt waardoor een voedingsbodem voor georganiseerde drugscriminaliteit kan ontstaan. Overheidsfacilitering is daarmee inherent verbonden met het maken van beleidskeuzes waarbij de criminogene gevolgen van die keuzes niet altijd worden doordacht, voorzien of soms bewust worden afgewogen tegen andere belangen.

## Analysekader

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

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

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

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

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



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

De tweede katalysator is de wijze waarop de overheid is georganiseerd. Hier gaat het om de vraag of en hoe de overheid geëquipeerd is om te anticiperen op de criminaliteitsrisico's die haar handelen onbedoeld creëert voor de georganiseerde criminaliteit. Dit verwijst vooral naar de factoren waarmee de overheid het zichzelf moeilijker maakt om een vuist te kunnen maken in de aanpak van drugscriminaliteit. Een eerste factor is het leer- en reflectievermogen. Dat gaat over hoe Nederland zich verhoudt tot ontwikkelingen in het internationale politieke landschap en hoe de overheid tijdens de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid voldoende reflecteert op en op basis van eerdere ervaringen anticipeert op mogelijke neveneffecten en die ook op lange termijn monitort. Ten tweede kan symptoombestrijding overheidsfacilitering in de hand werken. Wanneer het drugs- en criminaliteitsbeleid zich eerder richt op het bestrijden van symptomen dan op het aanpakken van de onderliggende oorzaken, verhindert dit dat de bredere problematiek in beeld komt en wordt eerder reactief dan proactief gehandeld. Ten derde speelt de moeizame afstemming tussen verschillende overheidsinstanties en tussen verschillende sporen in de aanpak van drugscriminaliteit (verkokering) een rol alsmede de soms moeilijke integrale aansturing bij overkoepelende problemen (mono-disciplinariteit). Deze uitdagingen zijn niet nieuw, maar wel blijvend actueel, en zijn kenmerkend voor het brede systeem waarbinnen zowel de preventieve als repressieve aanpak van drugscriminaliteit een plaats krijgen. Een vierde factor is de bestuurlijke weerbaarheid. Wanneer een (lokaal) bestuur onvoldoende in staat is te vermijden dat criminelen voet aan de grond krijgen in bedrijven, vastgoed of het verenigingsleven, kan dit faciliterend werken voor georganiseerde drugscriminaliteit. Ten vijfde spelen uitdagingen rondom capaciteit en personeelsbeleid zowel de overheid als bedrijven parten. Door krapte op de arbeidsmarkt of een hoge werkdruk kan overheidspersoneel minder een vuist

maken in de aanpak en kunnen drugscriminelen mogelijk makkelijker voet aan de grond krijgen in bedrijven. Een zesde en laatste structureel kenmerk van onbedoelde overheidsfacilitering in het drugs- en criminaliteitsbeleid gaat schuil in de verantwoordingsstructuren die impact hebben op de integrale samenwerking, maar ook interne doelstellingen van organisaties kunnen vertekenen. Deze factoren spelen niet alleen een rol op het terrein van het drugs- en criminaliteitsbeleid, maar ook op andere beleidsterreinen. Dan gaat het voornamelijk om de vrije handel en subsidieregelingen, en de manier waarop de overheid anticipeert op potentiële risico's die dit meebrengt.

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

Bij het in ogenschouw nemen van deze factoren ter verklaring van onbedoelde facilitering van georganiseerde drugscriminaliteit over de verschillende beleidsdomeinen heen, kunnen we drie typen van overheidsfacilitering onderscheiden. Een eerste type is wanneer een bepaald beleid of een bepaalde aanpak tot verschuivingen leidt naar andere fenomenen (zoals een verbod op sommige goederen en diensten), naar andere locaties (bijvoorbeeld andere havens) of naar andere beleidsdomeinen een waterbedeffect veroorzaakt. Dat hoeft op zichzelf niet faciliterend te zijn, zolang een dergelijke verschuiving maar zo goed mogelijk wordt geanticipeerd. En dat anticiperen, dat leren en reflecteren, gebeurt lang niet altijd. Het gevolg is dat de overheid het zicht op het fenomeen kwijtraakt en soms zelfs veronderstelt dat het probleem verdwenen is waardoor capaciteit elders wordt ingezet en ook de opgebouwde expertise en institutionele kennis mogelijk verloren gaan. Een tweede type betreft het bewust afwegen van belangen binnen het beleid over georganiseerde (drugs)criminaliteit of criminaliteit in brede zin, maar ook tussen beleidsdomeinen zoals veiligheid, economie, huisvesting, of gezondheid. In die afweging kan aan andere belangen een hogere prioriteit

worden toegekend dan aan het voorkomen van bepaalde risico's op (georganiseerde drugs) criminaliteit. Een derde type is wanneer beleid wordt gemaakt zonder de criminogene effecten überhaupt mee te nemen, denk aan het privatiseren of liberaliseren van bepaalde markten zonder de eventuele criminaliteitsrisico's te monitoren.

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

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

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

Een eerste cluster aanbevelingen houdt verband met de manier waarop de overheid de toon zet (katalysator motivatie). De vragen hoe de overheid tegenover drugs in de samenleving aankijkt, welke uitgangspunten er aan het drugsbeleid ten grondslag liggen en welke boodschap de overheid doet uitgaan over drugsgebruik, -productie en -handel staan daarbij centraal. Dit gaat dus over het aangaan van een discussie over de fundamentele uitgangspunten van het Nederlandse drugsbeleid en vraagt aandacht voor beleid dat zich minder laat leiden door morele of politieke argumenten over hoe we tegen drugs (zouden moeten) aankijken en meer evidence-based is. Dit vraagt om een discussie waarin ruimte is om alle verschillende scenario's in de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit en drugs meer in het algemeen op tafel te leggen, en het gesprek aan te gaan over een breed palet aan belangen zoals het terugdringen van de georganiseerde criminaliteit, maar ook de zorg voor gebruikers en de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de overheidsaanpak. Daarin zou sterker dan nu aandacht moeten zijn voor de onbedoelde gevolgen van het beleid zowel voor de capaciteit van de organisaties

die zich bezighouden met de bestrijding van georganiseerde drugscriminaliteit alsook voor de effecten die dat heeft op hoe criminele groepen opereren. Naast een breed scala aan mogelijke scenario's vraagt dit ook om het betrekken van diverse perspectieven en actoren uit de ministeries, praktijk- en ervaringsdeskundigen bij handhavende instanties en de (verslavings)zorg, bedrijven, NGO's en wetenschap die kunnen mee- en tegendenken vanaf de fase van de beleidsontwikkeling. Momenteel ontbreekt het aan een structureel platform waar dat op langere termijn vorm kan worden gegeven, wat ons bij een tweede cluster aanbevelingen brengt.

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

Tot slot gaat de preventie en het voorkomen van onbedoelde overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit over het inrichten van manieren om bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid meer rekening te houden met de criminogene effecten en mogelijke verplaatsingseffecten van dat beleid, zowel in de fase van de beleidsontwikkeling als tijdens de beleidsuitvoering (katalysator toezicht). Om overheidsfacilitering van georganiseerde drugscriminaliteit te voorkomen of tegen te gaan zou dan ook meer aandacht moeten worden besteed aan het in kaart brengen van de criminaliteitsrisico's van (nieuw) beleid, zowel *ex ante*, bij de beleidsontwikkeling, alsook *ex durante* bij de beleidsuitvoering. Concreet zouden daartoe criminaliteitseffectrapportages kunnen worden opgesteld om in de beleidsontwikkeling uit te putten. Het Beleidskompas (voorheen het Integraal Afwegingskader Beleid en Regelgeving) zou een instrument kunnen zijn om daar in de fase van de ontwikkeling van beleid een min of meer verplichtend karakter aan te geven. Cruciaal voor dergelijke criminaliteitseffectrapportages is echter dat ze worden opgesteld door personen met kennis van hoe criminele netwerken opereren, kennis van adaptatiestrategieën en verplaatsingseffecten en kennis van de aard en omvang van bepaalde vormen van drugscriminaliteit. Daartoe zou een onafhankelijk gremium – dat evengoed ondergebracht kan worden bij bestaande organisaties – kunnen worden ingericht waarbij in de vorm van een 'flexibele schil' al naar gelang de specifieke kennisbehoefte (wetenschappelijke) kennis en expertise kan worden ingevlogen om een specifiek beleidsplan door te lichten. Ook is het van belang om in wetgeving en beleid mogelijkheden in te bouwen om dat beleid

tussentijds te evalueren en bij te stellen. Zogenoemde horizonbepalingen in wetgeving zouden daartoe een mogelijkheid kunnen zijn. Ons onderzoek toont het belang aan van het zo expliciet en transparant mogelijk maken van deze belangen en van het organiseren van kritisch tegengeluid. Dit alles hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat alle mogelijke gelegenheden voor georganiseerde drugscriminaliteit op deze manier dichtgetimmerd worden, maar wel dat zo goed als mogelijk een afweging wordt gemaakt van de bedoelde effecten en de waarschijnlijke neveneffecten, en dat de keuzes die daarin worden gemaakt ook worden geëxpliciteerd.

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

## English summary

### Introduction

In recent years, tackling organized drug crime has been prioritized in the Netherlands. This logically follows from the fact that the Netherlands is an important transit country for cocaine and production country for synthetic drugs and cannabis. Organized drug crime also has a seriously disruptive effect on society. To strengthen the approach to organized drug crime, the government made additional financial resources available in recent years, among other things to better intervene in criminal opportunity structures. The government (and other societal actors such as citizens and companies) therefore have a role in preventing opportunities for organized crime by, among other things, raising barriers or exercising supervision and control. To date, however, much less attention has been paid to the role of public policy development and implementation in unintentionally creating the societal conditions in which organized crime can emerge and thrive. To meet this need, the Directorate-General for Subversion [DG Ondermijning] of the Ministry of Justice and Security (JenV) set out to have this topic of unintentional government facilitation of organized drug crime researched,<sup>25</sup> via an exploratory study, commissioned by the Research and Documentation Centre (WODC).

### Research aims and questions

The aim of this exploratory study was to provide insight into the way(s) in which the Dutch government unintentionally facilitates organized drug crime. The research questions were:

- (1) What does the scientific literature tell us about the way in which organized drug crime is unintentionally facilitated by the government?
- (2) How do academics and experts from public and private organizations think the Dutch government is unintentionally facilitating organized drug crime? How can unintended state-facilitated organized drug crime be understood and explained?
- (3) How can unintended state facilitated organized drug crime be prevented and/or counteracted?
  - (a) Which organizations should play a role in this?
  - (b) Which bottlenecks can be expected and what solutions exist for this?
  - (c) To what extent and in what way can prevention become part of an assessment framework such as the Policy Compass [*Beleidskompas*]<sup>26</sup>?

---

<sup>25</sup> This study was commissioned as part of the Knowledge Agenda Subversion [Kennisagenda Undermining]. The Knowledge Agenda Subversion aims to generate more knowledge about the nature, extent, seriousness, and approach to subversive crime. This is a collaboration between the Research and Documentation Centre (WODC) and the Directorate-General for Subversion (DGO) of the Ministry of Justice and Security. <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/kennisagenda-ondermijning>

<sup>26</sup> The Policy Compass (formerly the Integrated Policy and Regulation Assessment Framework [IAK]) offers policymakers and legal advisors of the government the opportunity to guarantee the quality of policy and regulations and to ensure that all relevant policy information is considered. This concerns, for example, the question whether government intervention is necessary at all, questions about the feasibility and enforceability

- (d) What lessons can be learned from how other countries prevent and/or counter unintended state facilitation of organized drug crime?

## Methods

The research questions were answered based on a combination of research methods. We carried out a *scoping review* of the existing (scientific) literature. In addition to scientific literature, we also included Dutch-language policy reports that were published in recent years on the approach to organized (drug) crime or the related problems in specific sectors. In addition, 24 interviews were conducted with employees of public and private organizations involved in tackling organized drug crime as well as ten interviews with scientists from the Netherlands and abroad. The *scoping review* and the interviews allowed developing an analytical framework to understand and explain unintended government facilitation of organized drug crime. Finally, this analytical framework was discussed in three reflection interviews with the respondents and further refined on that basis.

## Unintended state-facilitated organized drug crime

In this study, state-facilitated organized drug crime was defined as the *behavior, decisions or omissions of the government that unintentionally create a breeding ground for organized drug crime*. This research focused on the way(s) in which the government *unintentionally* facilitates organized drug crime. Examples of *deliberate* facilitation of organized crime through corruption of individual government employees were not part of this study. However, we did include unintended consequences of *deliberate* policy choices which insufficiently anticipated those consequences. Unintended state-facilitated organized drug crime refers to governmental behavior, decisions, and omissions. It concerns various decisions and behaviors that are related to the development and implementation of (new) policy which aims to achieve something, to counteract something, but it also concerns policy contradictions. In addition, unintended state-facilitated organized drug crime refers to insufficient implementation of policy, to insufficient accountability of the possible vulnerabilities, risks and harms of policy, to the shifting of responsibilities, or to the failure to supervise, control and monitor. In the narrowest sense, the term refers to the actions of the government that create opportunities that can be abused. In the broadest sense, it refers to systemic causes, such as the way in which the government is organized, the way in which the government motivates action, or (lack of) supervision, which can create a breeding ground for organized drug crime. Unintended state-facilitated organized drug crime is therefore inherently connected to policy choices that insufficiently anticipate and understand the criminogenic consequences these policies have or that consciously weigh these consequences against other interests.

## Analytical framework

This research builds on findings about, on the one hand, organized crime in studies on routine activities and situational crime prevention and, on the other hand, state-organized and state-corporate crime. The former helps to understand the specific context in which a particular criminal activity emerges, and the conditions or actors shaping it. The latter assumes that governments,

---

of the policy, and questions about the effects, potential side effects and monitoring and evaluation of policy. <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

companies and organized crime do not function as independent systems, but rather that (organized) crime arises from the interactions of these actors and their interests. Our analytical framework distinguishes three causes or catalysts that go back to three basic explanations for crime: an offender with a motive, an opportunity and the absence of supervision. Unintended government facilitation of organized drug crime draws attention to the ways in which the government has (partly) created or facilitated the motives of potential offenders, the opportunities for committing organized drug crime and the ineffective supervision. Finally, we consider that organized drug crime can be facilitated not only by public policy development and implementation in the field of security and justice and more specifically drug policy, but also by initiatives in other policy areas, such as the economy, logistics and policy in the field of the digital, financial or legal infrastructure of the Netherlands.

### How can unintended government facilitation of organized drug crime be understood and explained?

In our analytical framework, government facilitation is the result of a government that motivates or stimulates the behaviors of others, of the way in which the government is structured and of the way in which that government does or does not supervise. For each of these causes, different factors, mechanisms and illustrations specific to drug and crime policies and factors going back to other policy areas have been identified based on the scientific literature and interviews.

The first catalyst of government facilitation is the way in which the government motivates or (economically) stimulates the behavior of others via its communication about drugs- and crime and through the priorities set in drug and crime policy. This concerns situations in which the government provides the narrative to which others in society relate and adapt their behavior accordingly. This includes the message that the government sends out about drugs or the normalization or moralization of drug use. One can also think of the example function of the government and its representatives and how negative examples can lower the threshold for committing crime. However, it also concerns economic policies that make certain groups and sectors economically more vulnerable or marginalized. In addition, by prioritizing certain types of drugs, certain trafficking routes, short term approaches and traditional criminal groups and phenomena, the government is signaling that other drugs, other trafficking routes, underlying explanatory mechanisms and less traditional criminal groups or phenomena are less important. Of course, the government cannot give all types of norm violations the same priority, but it does set the tone of the conversation. In addition, government policies can create socio-economic vulnerabilities that can influence one's experiences with and perception of those policies and of the government. This view can lower the threshold for participating in organized drug crime or facilitating the participation of others in it. Whether that ultimately results in committing crime also depends on other aspects, such as the opportunities and absence of supervision, as well as personal circumstances of those involved.

The second catalyst is the way in which the government is organized in drug and crime policy and other policy areas. This concerns how the government has organized itself to anticipate what is at risk and how it may therefore unintentionally create opportunities for organized crime. This mainly refers to cases in which a government makes it more difficult for itself to be successful in tackling drug crime and thus creates a system in which organized drug crime can unintentionally be facilitated. A first factor is the ability to learn and reflect. This is about how the Netherlands relates to developments in the international political landscape and whether the government sufficiently thinks about and



anticipates possible side effects while developing and implementing policy and monitors these in the long term. Secondly, symptom management can encourage government facilitation. When drug and crime policy focus on combating symptoms rather than addressing the underlying causes, this prevents the broader problem from being recognized, and results in reactive rather than proactive approaches. Thirdly, there is the difficult alignment between different public authorities and between different tracks in tackling drug crime (compartmentalization) and the sometimes-difficult interagency management of overarching problems (mono-disciplinarity). These challenges are not new, but they remain topical, and are typical for the broader system in which both the preventive and repressive approach to drug crime takes place. A fourth factor is the resilience of public and private organizations against criminal involvement. When a (local) government is insufficiently able to prevent criminals from gaining a foothold in companies, real estate or associations, this can facilitate organized drug crime. Fifthly, challenges in terms of capacity and personnel policy affect both the government and companies. Due to shortages in the labor market or a high workload, government employees are less able to invest in the approach and drug criminals may be able to gain a foothold in companies a little easier. A sixth and final structural feature of unintended government facilitation via drug and crime policy lies in the accountability structures that have an impact on interagency cooperation but can also distort internal objectives of organizations. Finally, the unintentional government facilitation also goes back to the way in which the government is organized in other policy areas and thus possibly unintentionally creates opportunities for organized drug crime. This refers to free trade and subsidy schemes, and the way in which the government anticipates potential risks that these entail.

The final catalyst is the way in which the government supervises or omits to supervise. Firstly, it concerns situations in which the government creates opportunities for drug-related organized crime in its drug and crime policy through a lack of or insufficient supervision or control. This concerns asymmetries in regulations and supervision at the (inter)national and local level between certain sectors, locations or products, the creation and continuation of legal gaps, the underutilization of legal instruments and the insufficient monitoring and evaluation of policies. The examples show that intervention in a particular location, market or services can have immediate displacement effects to other unregulated markets or services. A government that is insufficiently aware of this mechanism or that does not sufficiently monitor potential displacement will (further) lose sight of organized drug crime. Secondly, supervisory or enforcement activities can create opportunities for organized drug crime. This concerns the criminal law approach in which the chance of being caught, punishment and (de)criminalization can possibly and unintentionally facilitate crime, but there is also a lot of uncertainty about how exactly this plays a role. In addition, the respondents indicated that the government is not always sufficiently able to respond to developments in the digital domain, so that crime by digital means remains partly unaffected. According to the respondents, the continuing challenge of the exchange of information and the discrepancy between, on the one hand, the desire and felt urgency to be able to exchange information and, on the other hand, the legal and technical infrastructure to make this possible, also reduces the visibility of the problem. For example, the government may be less able to identify new developments and risks in time. Finally, this catalyst also refers to the broader context of government supervision in other policy areas where privatization, self-regulation, certification, and risk assessment may conceal crime risks.

In considering these three types of causes and factors to explain the unintended facilitation of organized drug crime across the different policy areas, we can distinguish three main types. A first type is when a certain policy or approach leads to shifts to other phenomena (e.g. a ban on some

goods and services), to other locations (e.g. other ports) or causes a waterbed effect for other policy areas. This is not necessarily facilitating, as it depends on whether such a shift is anticipated in the best way possible. Such anticipation, learning and reflection, does not always happen. As a result, we might lose sight of the phenomenon, and sometimes even assume that the problem has disappeared, so that capacity is used elsewhere, and the accumulated expertise and institutional knowledge may also be lost. A second type concerns the conscious balancing of interests within policy on organized (drug) crime or crime in a broader sense, but also between policy areas such as safety, economy, housing, or health. In this assessment, a higher priority can be given to other interests than to the prevention of certain risks of (organized drug) crime. A third type is when policies are made without even considering their criminogenic effects, think of the example of liberalizing brokerage. However, it often proved difficult to relate drug and crime policies and other policy areas directly to concrete examples of organized drug crime. Respondents from the private sector had examples of the unintentional facilitation of organized crime but found it more difficult to interpret the role of the government in this and to indicate which factors contributed to it. Scientists and respondents from the public sector were often able to explain how government action creates opportunities or blind spots for organized drug crime, but it was not always clear whether those opportunities – however plausible – were realized or whether those blind spots led to a clouded view of and therefore reduced approach to organized drug crime.

### How can unintended government facilitation of organized drug crime be prevented or countered?

The prevention and countering of unintended government facilitation of organized drug crime corresponds to measures that intervene on each of the three types of causes (catalysts) that help explain the phenomenon. The question which concrete measures could be taken and who or which organization is best equipped for this were difficult to answer based on our analysis of the literature, policy reports and interviews with experts and academics. Most respondents believed that this does not require the development of new policies, but rather the (much) better use of existing possibilities. They explained that the potential risks of policy ought to be assessed better and more systematically, especially in the first stages of policy development. Moreover, they stressed the importance of coordinating this across different policy areas because the causes relate to drug and crime policy as well as other policy areas. And the many actors and government organizations involved, each have their own interests, goals and accountability structures, which prevent them from seeing the problem in its entirety.

A first cluster of recommendations is related to the way in which the government sets the tone (motivation). The questions about how the government views drugs in society, what principles underlie drug policy and what message the government sends out about drug use, production and trafficking are central to this. This requires a discussion about the fundamental principles of Dutch drugs policy. This particularly requires policies that are less guided by moral or political arguments about how we (should) view drugs and are therefore more evidence-based. This necessitates a discussion in which there is room to put all possible scenarios to approach organized drug crime and drugs on the table, and to engage in a conversation about a wide range of interests such as reducing organized crime, but also caring for users and the credibility of and trust in the government's approach. This will not immediately lead to a fundamental change of direction, because decisions

about the regulation of drugs are highly politicized and, moreover, depend on agreements made in an international context. Nevertheless, more attention should be paid than is currently the case to the adverse consequences of policymaking, both to the capacity of organizations involved in the approach to organized drug crime and to the effects it has on how criminal groups operate. In addition to a wide range of possible scenarios, this also requires the involvement of a range of perspectives and actors from the ministries, experts from law enforcement agencies and (addiction) care, businesses, NGOs and science who can think along as well as think critically, starting at the phase of policy development. A structural platform where this discussion can be had is currently missing, which brings us to a second cluster of recommendations.

A second cluster of recommendations concerns the establishment of structures that can better enable the government to combat organized drug crime (structure). Policies affecting organized drug crime cover not only the areas of justice, security and public health but also virtually all areas of public policy. Moreover, it is impossible to address all possible explanatory factors identified in this study. After all, it is always about weighing divergent and sometimes conflicting interests and therefore setting priorities without having ready-made answers. What deserves more attention, however, is the establishment of structures that enable government organizations that deal with the subject of drugs to look beyond the boundaries of their own organization or policy. This would allow more systemic problems, such as information sharing and accountability, management and cooperation, to be put on the agenda and addressed. Several respondents argued for the establishment of a(n) (independent) committee in which the problems surrounding organized drug crime and drugs can be looked at from different policy domains. Such a committee should not move along with political trends, but should be able to design long-term policies in which systemic problems are analyzed, assessed and addressed based on a thorough understanding of the explanatory factors for organized drug crime and with a learning, monitoring and reflective capacity that allows for regular reassessment of interests and priorities. According to some respondents, such a committee could also benefit from an independent chairman who brings coordination, connection, and energy.

Finally, the prevention of unintended government facilitation of organized drug crime is about designing ways to better account for the criminogenic and potential displacement effects of those policies while developing and implementing them (monitoring). It is therefore about improving risk assessments of the potential side effects of various policy instruments, which also pay attention to differences in supervision and the (continuous) evaluation of policy. Various possible instruments were discussed in the literature and during the interviews. Firstly, crime proofing of policy, in which a risk assessment is made of the probability that the policy will be used for criminal purposes today or in the future. This concerns policies on drugs and crime, but also in other policy areas for which a crime risk analysis (or crime impact assessment) should take place. Secondly, when new policies or legislation on organized drug crime are introduced, a thorough problem analysis should take place. Different alternatives to respond to a problem could be identified and an analysis could be made of the costs, benefits and risks of the different options. Such a risk analysis should include the interests of various stakeholders such as government, business, and societal actors (e.g. neighborhoods, but also drug users). Today, impact assessments are used regularly, but often too late in the policy cycle. Moreover, they usually do not concern crime risks in other policy areas. A third idea 'thinking like a thief' is an extension of crime-proofing, but more specifically tries to think about possible adaptation strategies of potential perpetrators during the development of policy. A fourth method is so-called 'red-teaming' in which a policy is tested theoretically or, possibly, in practice, by someone who takes

on the role of opponent. The Integrated Policy and Regulation Assessment Framework, which was continued as the Policy Compass from 2023 onwards, also allows policymakers to weigh goals, impact and interests and think about the best possible instrument to achieve those goals. Our research shows the importance of making these interests as explicit and transparent as possible and of organizing critical feedback loops. Overall, this does not necessarily imply that all possible opportunities for organized drug crime are prevented, but rather that the intended effects and the likely side effects are weighed as best as possible, and that the choices made are also made explicit. Each of these examples discussed is about identifying the risks in policy development at the front end (*ex ante*), but risks of unintended government facilitation are also hidden in policy implementation (*ex durante*). It is therefore essential that the implementation is properly monitored and evaluated at a pre-agreed time, and adjusted where necessary, as is the case with so-called horizon provisions in the tax laws and regulations. Here, too, consideration could be given to an independent body where such risk analyses about policy and legislation are carried out by a diversity of experts.

In conclusion, our respondents said that asking the question how the government unintentionally facilitates organized drug crime is courageous. After all, the answer refers to fundamental choices and principles that underly the Dutch drug and crime policy as well as other policy areas. It therefore requires the government to look critically at its own role. Although the problem is deeply rooted in the domain of justice and security, and is historically linked to health policy, many other domains are relevant. It relates to economic policy, business climate, subsidies in all kinds of sectors, social policy and opportunity (in)equality. The approach therefore bears relevance to the fundamental choices, priorities, principles and attitudes connected to the way in which the government deals with societal challenges in various shapes and forms. Moreover, the problem of organized drug crime and the potential unintended government facilitation of it are inherently international. Initiating such a discussion will be challenging, but it is necessary to prevent the identified causes of government facilitation from thriving.

## Referenties

Abadie, R., Gelpi-Acosta, C., Davila, C., Rivera, A., Welch-Lazoritz, M., & Dombrowski, K. (2018). "It Ruined My Life": The effects of the War on Drugs on people who inject drugs (PWID) in rural Puerto Rico. *International Journal of Drug Policy*, 51, 121-127.

Abraham, M, van Dijk, B., Hofstra, D. & Spapens, T. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. DSP Groep & Tilburg University. <https://www.dsp-groep.nl/wp-content/uploads/18mddrugs-aanpak-georganiseerde-drugscriminaliteit-DSP-2021.pdf>

Albrecht, H. J., & Kilchling, M. (2002). Crime risk assessment, legislation, and the prevention of serious crime-comparative perspectives. *European Journal of Crime Criminal Law & Criminal Justice*, 10, 23-28.

Albrecht, H. J., Kilchling, M., & Braun, E. (2002). *Criminal preventive risk assessment in the law-making procedure*. edition iuscrim.

Algemene Cel Drugsbeleid (ACD)(2019). *Realisaties 2014-2019*. [https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/20190325\\_rapport\\_acd\\_2014-2019\\_nl\\_def.pdf](https://overlegorganen.gezondheid.belgie.be/sites/default/files/documents/20190325_rapport_acd_2014-2019_nl_def.pdf)

Arksey H, O'Malley L. 2005. Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, 8(1): 19–32.

ATO (2021). *We geven het stokje door! Drie jaar Aanjaagteam Ondermijning*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.

Ayling, J. (2013). Haste makes waste: Deliberative improvements for serious crime legislation. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 46(1), 12-31.

Ayres, T. (2020). The War on Drugs and its invisible collateral damage. In Brisman, A. & South, N. (Eds.). *Routledge International Handbook of Green Criminology*. (2nd edition). Routledge.

Baarsma, B., ter Haar, B. Wijnands, B., Blom, F., Wijers, F., Sheikh, H., Winter, J., van Beerschoten, M., Koopman, M. & Crijns, J. (2022). *Denkwerk: Drugs de baas - Hoe Nederland zijn drugsprobleem onder controle kan krijgen*. [https://denkwerk.online/media/1125/denkwerk-drugs-de-baas\\_vonline.pdf](https://denkwerk.online/media/1125/denkwerk-drugs-de-baas_vonline.pdf)

Berghuis, A. C. & De Waard, J. (2011). Geen kansen bieden aan de georganiseerde misdaad. *Justitiële Verkenningen*, 37(2), 108.

Berrittella, M. (2018). Organized crime and public spending: a panel data analysis. *Economics of Governance*, 19(2), 119-140.

Bervoets, E., Corsel, M., Fortuin, G., Kaal, K. & van de Ven, M. (2021). *Doorbraak verzocht*. Van de Ven Management, Training & Advies.

Boekhout van Solinge, T. (2010). Het Nederlands drugsbeleid en de wet van de remmende voorsprong. *Nederlands Juristenblad*, 85(40), 2580–2587.

Boelens, M. & Groothuis, S. (2020). *Weerbare boeren in een kwetsbaar gebied. Over drugscriminaliteit en ondermijnende effecten daarvan op boeren en tuinders*. Twynstra Gudde.

- Bonger, W.A. (1916). *Criminality and economic conditions* (Vol. 8). Boston: Little, Brown.
- Boutellier, H. (2019). *Hoe veilig verder!? Over wat niet deugt, wat je eraan kunt doen en wat je daarvan moet denken*. Afscheidsrede VU Amsterdam, [https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/2019\\_Hoe\\_veilig\\_verder\\_WEB-2.pdf](https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2020/07/2019_Hoe_veilig_verder_WEB-2.pdf)
- Bright D.A., Ritter A. (2010). Retail price as an outcome measure for the effectiveness of drug law enforcement. *International Journal of Drug Policy*, 21(5):359-63.
- Broekhuizen, J., De Wildt, R. & Boutellier, H. (2020). *Lokale weerbaarheid. Concrete handreikingen vanuit gemeenten*. Bureau Broekhuizen.
- De Bruijn, H. (2018, 24 juni). *Framing. Wie snuift, maakt zich schuldig aan milieuvuiling, moord en doodslag*. Trouw, <https://www.trouw.nl/nieuws/wie-snuift-maakt-zich-schuldig-aan-milieuvuiling-moord-en-doodslag~be47df42/>
- Bruijn, L.M. (2020). De bestuurlijke strijd tegen drugscriminaliteit: De War on Drugs vermomd als aanpak ondermijning. In *Ondermijning: preadviezen* (pp. 81-116). (Jonge VAR-reeks; Vol. 18). Boom Juridisch. <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2020/04/Jonge-VAR-18-ondermijning.pdf>
- Bruijn, M. (2021). *The alternative war on drugs: drug evictions, cannabis regulation and the legal consequences of adapting to the limitations of criminal law in the field of drug control*. [Thesis University of Groningen]. University of Groningen. <https://doi.org/10.33612/diss.168718831>.
- Bruijn, L.M. & Vols, M. (2021). *Onderzoek toepassing artikel 13b Opiumwet*. Boomuitgevers Den Haag.
- Bruijn, L.M., Vols, M. & Brouwer, J.G. (2018). Home closure as a weapon in the Dutch war on drugs: Does judicial review function as a safety net? *International Journal of Drug Policy*, 51, 137-147.
- Bruinsma, M., Ceulen, R., Spapens, T., m.m.v. Deij, C. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners'; Inventariserend onderzoek*. SDU
- Bullock K, Clarke RV, Laycock G (eds) (2010) *Situational prevention of organised crimes*. Willan Publishing, Cullompton.
- Bulut, S. & Veerman, G-J. (2010). *Over experimenteer- en horizonbepalingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Buscaglia, E. (2008). The paradox of expected punishment: legal and economic factors determining success and failure in the fight against organized crime. *Review of Law & Economics*, 4(1), 290-317.
- Carrieri, V., Madio, L. & Principe, F. (2019). Light cannabis and organized crime: Evidence from (unintended) liberalization in Italy. *European economic review*, 113, 63-76.
- Caulkins, J.P. & Reuter, P. (1998). What Price Data Tell Us about Drug Markets. *Journal of Drug Issues*, 28(3), 593-612.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (2018). *Inzicht in fenomenen met het barrièremodel* <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/inzicht-in-fenomenen/>

- Chambliss, B. (1988). *State-organised crime*. The American Society of Criminology 1988 Presidential Address.
- Chambliss, W. (1990). State organized crime. *Criminology*, 27 (2): 183–208.
- Checchi, V.V. & Polo, M. (2020). Blowing in the wind: The infiltration of Sicilian Mafia in the wind power business. *Italian Economic Journal*, 6(2), 325-353.
- Clarke, R.V. (2018). The theory and practice of situational crime prevention. In H. Pontell (ed.) *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, <https://oxfordre.com/criminology/view/10.1093/acrefore/9780190264079.001.0001/acrefore-9780190264079-e-327>
- Colman, C., Blomme, E., Nicaise, P., Vander Laenen, F., Decorte, T., Godderis, L., Makola, V., De Pau, M. & Lambrechts, M-C. (2021). *An evaluation of the Belgian Drug Policy. Final Report*. Brussels Belgian Science Policy Office.
- Comunale, T., Calderoni, F., Marchesi, M., Superchi, E., Campedelli, G.M. (2020). Systematic Review of the Social, Psychological and Economic Factors Relating to Involvement and Recruitment into Organized Crime. In: Weisburd, D., Savona, E.U., Hasisi, B., Calderoni, F. (eds) *Understanding Recruitment to Organized Crime and Terrorism*. Cham, Springer.
- Dahlkamp, J., Diehl, J. & Lehberger, R. (2021, 21 oktober). Narco-State Netherlands The Slippery Dutch Slope from Drug Tolerance to Drug Terror. *Spiegel International*, <https://www.spiegel.de/international/europe/narco-state-netherlands-the-slippery-dutch-slope-from-drug-tolerance-to-drug-terror-a-4c064859-9faf-495f-b1f7-c74900910568>
- Daudt, H.M., Van Mossel, C. & Scott, S.J. (2013). Enhancing the scoping study methodology: a large, inter-professional team's experience with Arksey and O'Malley's framework. *BMC medical research methodology*, 13(1), 1-9.
- Davies, J. (2020). Criminological reflections on the regulation and governance of labour exploitation. *Trends in Organized Crime*, 23(1), 57-76.
- De Waard, J. (2013, 16 april). Overheid, gelegenheid en criminaliteit: criminogene effecten van overheidsbeleid. Presentatie, <https://prohic.nl/wp-content/uploads/2020/11/2020-05-01-CriminogeenOverheidsbeleid.2013.pdf>
- De Waard, J. (2015). *Inzetten op criminaliteitspreventie: voorstellen*. Den Haag: Ministerie van Justitie & Veiligheid, DGRR, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
- De Waard, J. (2020). *Preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een multidimensionale aanpak*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Decorte, T. (2021). De averechtse effecten van onze drugsaanpak: een 'Unhappy Birthday'. *Tijdschrift grondrechten en armoede*, (4), 81-86.
- Dinardo, J., & Lemieux, T. (2001). Alcohol, marijuana, and American youth: The unintended consequences of Government regulation. *Journal of Health Economics*, 20, 991–1010.
- Edwards, A. & Levi, M. (2008). Researching the organization of serious crimes. *Criminology & Criminal Justice*, 8(4), 363-388.

- El Hamidi, L. (2019, 23 september). Oorlogsretoriek. NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/23/oorlogsretoriek-2-a3974272?t=1679476092>
- Eklom, P. & Hirschfield, A. (2014). Developing an alternative formulation of SCP principles – the Ds (11 and counting). *Crime Science*, 3(2) <https://doi.org/10.1186/s40163-014-0002-5>
- Eklom, P. (1997) Gearing up against crime: A dynamic framework to help designers keep up with the adaptive criminal in a changing world. *International Journal of Risk, Security, and Crime Prevention* 2(4):249-265.
- Eklom, P. (1999) Can we make crime prevention adaptive by learning from other evolutionary struggles?, *Studies on Crime and Crime Prevention*, 8(1):27-51.
- Eski, Y., Boelens, M. & Boutellier, H. (2020). *Gezamenlijke richting tegen maritieme ondermijning; Strategische aanbevelingen voor de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit in Nederlandse havens* (presentatie). [https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/drugs/Gezamenlijke Richting tegen Maritieme Ondermijning Y. Eski M. Boelens en H. Boutellier November 2020 1 .pdf](https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/drugs/Gezamenlijke_Richting_tegen_Maritieme_Ondermijning_Y._Eski_M._Boelens_en_H._Boutellier_November_2020_1_.pdf)
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) (2022). *European Drug Report. Trends and developments*. <https://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/14644/TDAT22001ENN.pdf>
- Europese Raad, Raad van de Europese Unie (2021, 26 mei). Bestrijding van georganiseerde misdaad: Raad stelt 10 prioriteiten vast voor de komende 4 jaar, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/>
- Faust, K.L. & Kauzlarich, D. (2008). Hurricane Katrina victimization as a state crime of omission. *Critical Criminology*, 16(2), 85-103.
- Felbab-Brown, V. (2017). Organized crime, illicit economies, civil violence & international order: more complex than you think. *Daedalus*, 146(4), 98-111.
- Felson, M. & Clarke, R.V. (2012). Comments on the special issue, *Trends in organized crime*, 15, 215-221.
- Felson, M. (2006). *Crime and nature*. Sage, Thousand Oaks.
- Ferwerda, H. & Rijnink, R. (2020). *Panden met een luchtje; Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan*. <https://bureaubeke.nl/publicaties/panden-met-een-luchtje-2/>
- Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld; De tragedie achter de toeslagenaffaire*. De Correspondent Uitgevers.
- Friedrichs, D. O. (Ed.). (1998). *State Crime: Exposing, sanctioning, and preventing state crime* (Vol. 2). Ashgate.
- Garland, G. (1996). *The Culture of Control*. University of Chicago Press.



- Goede, M. (2013). Transnational organized crime (TOC) and the relationship to good governance in the Caribbean: Transnational organized crime democracy (TOCD). *International Journal of Development Issues*, 12(3), 253-270.
- Grommen, S. (2023, 16 februari). 1000 euro boete voor druggebruikers en een nieuw politiekorps in de haven: met deze 7 maatregelen wil federale regering drugscriminaliteit tegengaan. VRT NWS <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2023/02/16/veiligheidsraad-plan-tegen-drugscriminaliteit/>
- Gundur, R.V. & Trammell, R. (2022). When prison gangs become organized crime: Studying protection arrangements and their consequences. *Trends in Organized Crime*, 25, 365–377.
- Gunneweg, J. (2022, 4 januari). Angst voor toename geweld in de haven door nieuwe drugsuithalerswet. *Rijnmond*, <https://www.rijnmond.nl/nieuws/1450277/angst-voor-toename-geweld-in-de-haven-door-nieuwe-drugsuithalerswet>.
- Hansens, J., Black, C., Defruytier, M., De Ruyver, B., Vander Beken, T., & Cuyvers, L. (2004). *Kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit. Een gevalstudie van de diamantsector*. Academia Press.
- Hoogenboom, B. (2021). *Samen; Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning.
- Indermaur, D. & Roberts, L. (2011). Punitiveness in Australia: Current status, trends and strategic responses. *Punitivity International Developments*, 1, 181-202.
- Jacobs, J. (1999). *Gotham Unbound*. NYU Press
- Kappeler, V.E. & Potter, G.W. (2018). *The mythology of crime and criminal justice*. Waveland Press.
- Karstedt, S. (2014). Organizing Crime. The State as an Agent. In Paoli, L. (Ed.). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. (pp. 303-320). Oxford University Press.
- Kenney, M. (2006). *From Pablo to Osama. Trafficking and Terrorist Networks, Government Bureaucracies, and Competitive Adaptation*. Penn State University Press.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2022). *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving* <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>
- Kleemans & Kruijssink (1999). Korte klappen of lange halen? *Justitiële Verkenningen*, 26(6), 99-111.
- Kleemans, E. R. (2014). Theoretical perspectives on organized crime. In Paoli, L. (Ed). *The Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, pp. 32-52.
- Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. & Van de Bunt, H.G. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. (Onderzoek & beleid; No. 198). Boom Juridische uitgevers.
- Kleemans, E.R., Soudijn, M.R.J. & Weenink, A.W. (2012). Organized crime, situational crime prevention and routine activity theory. *Trends in Organized Crime*, 15, 87–92.

- Klement, C. & Blokland, A. (2021). Preventing outlaw biker crime in the Netherlands or just changing the dark figure? Estimating the impact of the Dutch whole-of-government approach on outlaw biker crime using interrupted time series analysis. *European Journal of Criminology*, Online First, <https://doi.org/10.1177/14773708211024845>.
- KMar (2020, 1 oktober) *KMar maakt vuist tegen ondermijnende criminaliteit op luchthavens* [https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2020/10/01\\_ondermijning\\_10-2020](https://magazines.defensie.nl/kmarmagazine/2020/10/01_ondermijning_10-2020)
- Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor criminologie*, 58(2), 76-90.
- Korsell, L. (2018). Regulating organized crime. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 679(1), 158-176.
- Korsell, L.E. (2002). The Swedish report. In: Albrecht, H-J., Kilchling, M. & Braun, E. (Eds.). *Criminal preventative risk assessment in the law-making procedure* (pp. 257–300). Freiburg: Max-Planck-Institut.
- Kramer, R. & Michalowski, R. (1990). *Toward an integrated theory of state-corporate crime*. Paper presented at the American Society of Criminology, Baltimore, MD, USA.
- Kramer, R.C., Michalowski, R.J. & Kauzlarich, D. (2002). The origins and development of the concept and theory of state-corporate crime. *Crime & Delinquency*, 48(2), 263-282.
- Kruisbergen, E. (2005). Voorlichting: doen of laten? Theorie van afschrikwekkende voorlichtingscompagnes toegepast op de casus van bolletjesslikkers. *Beleidswetenschap* 19(3), 38-51.
- Kruisbergen, E., Roks, R. & Kleemans, E. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/235/Cahier-2019-17-volledige-tekst.pdf?sequence=8&isAllowed=y>
- Landelijke Eenheid (2022). *De narcostand van Nederland. Fenomeenbeeld drugs 2021*. Zoetermeer: Landelijke Eenheid.
- Lasslett, K. (2014), *State Crime on the Margins of Empire: Rio Tinto, the War on Bougainville and Resistance to Mining*. Pluto Press.
- Leito, T., van Bommel, S. & Noteboom, F. (2022). *Kijken met andere ogen. Een landelijke verkenning naar criminele uitbuiting in dertien (middel)grote gemeenten in Nederland*. Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel.
- León, F.J. (2010). Spanish legislation against trafficking in human beings: punitive excess and poor victims assistance. *Crime, Law and Social Change*, 54(5), 381-409.
- Levac D., Colquhoun, H. & O'Brien, K.K. (2010). Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, 5(1), 69.
- Levi, M. (2008). Organised crime threat assessments - From an academic's scientific but not wholly theoretical perspective. *European Police Science and Research Bulletin · Special Conference Issue Nr. 2*, CEPOL, 225-230.

- LIEC (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Landelijk Informatie- en Expertisecentrum.
- Loef, L. & Lagendijk, E. (2015). *Bad boys network; Over de relatie tussen full contact vechtsport en criminaliteit*. DSP-groep.
- Loman, L. (2021, 20 juli). Zijn gebruikers verantwoordelijk voor de drugscriminaliteit? In Portugal is al 20 jaar veel niet meer strafbaar. *Een Vandaag*, <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/zijn-gebruikers-verantwoordelijk-voor-de-drugscriminaliteit-in-portugal-is-al-20-jaar-veel-niet-meer-strafbaar>
- McMullan, J.L. & Perrier, D.C. (2007). Controlling cyber-crime and gambling: Problems and paradoxes in the mediation of law and criminal organization. *Police Practice and Research*, 8(5), 431-444.
- Meeus, J. (2023, 28 januari), Drugshandelaren hadden eigen betalingssysteem, *NRC Handelsblad*, <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/28/drugshandelaren-hadden-eigen-betalingssysteem-a4155611>
- Mehlbaum, S., van den Akker, K., Verweij, A. & Wester, A. (2021). *Zuiver op de graat; Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugsmokkel*. (Politiekunde 114). Den Haag: Politie & Wetenschap.
- Michalowski, R. & Kramer, R. (2007). State-Corporate Crime and Criminological Inquiry. In: Pontell, H.N., Geis, G. (eds) *International Handbook of White-Collar and Corporate Crime*. Boston (MA): Springer.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022, 26 april). *Brief minister van Justitie en Veiligheid 'Aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen'*, kenmerk 3977507.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023, 21 maart). *Brief staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 'Voortgang aanpak drugspreventie'*, kenmerk 3553065-1045231-VGP.
- Mills, C.W. (1981). *The power elite* [1956]. Oxford University Press.
- Morgan, R. & Clarke, R.V. (2006). Legislation and unintended consequences for crime. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 12(3), 189-211.
- Nelen, H., Wingerde, K. van, Bisschop, L. & Moerland, R. (2023). *Koers bepalen. Over de lessen van de versterking van de aanpak georganiseerde criminaliteit*. Boomcriminologie.
- Nelen, H., Wingerde, K. van, Moerland, R., Bisschop, L., Geurtjens, K., Thelen, A. & Servaas, L. (2021). *Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. Tussenrapportage*. Den Haag: WODC.
- Nelen, J.M., Kolthoff, E., Brepoels, M., Van Dooren, S., Van Halderen, R.C., Smulders, I. & De Winter, M. (2017). *Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingsorganisaties*. Sdu.
- Newman, P. (Ed.) (2001). *Drug prohibition*. In *The new palgrave dictionary of economics and the law*. New York: Palgrave MacMillan.

- Nieuwsuur (2021, 18 september). De rol van de zo-af-en-toe-een-pilletje-gebruiker in ‘narcostaat’ Nederland, NOS <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2398235-de-rol-van-de-zo-af-en-toe-een-pilletje-gebruiker-in-narcostaat-nederland>
- Van Nimwegen, S., Spapens, T. & Ceulen, R. (2021). *Ondermijning langs zijpaden. Een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland*. Politie & Wetenschap. Sdu Uitgevers.
- Noordanus, P.G.A. (2020). *Een Pact voor de Rechtsstaat; Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. <https://www.njb.nl/media/3919/pactvdrechtsstaat.pdf>
- NOS (2018, 7 oktober), Gevaarlijk zoutzuur vrij bij brand in lading drugsafval in woonwijk Eindhoven, NOS <https://nos.nl/artikel/2253712-gevaarlijk-zoutzuur-vrij-bij-brand-in-lading-drugsafval-in-woonwijk-eindhoven>
- NOS (2022, 20 september), Kijk hier de hele Troonrede terug, Prinsjesdag 2022, NOS <https://nos.nl/collectie/13915/video/2445302-kijk-hier-de-hele-troonrede-terug>
- NOS (2023, 12 januari), Opnieuw uithalers opgepakt op Maasvlakte, onder wie jongen van 14, NOS <https://nos.nl/artikel/2459551-opnieuw-uithalers-opgepakt-op-maasvlakte-onder-wie-jongen-van-14>
- Operti, E. (2018). Tough on criminal wealth? Exploring the link between organized crime’s asset confiscation and regional entrepreneurship. *Small Business Economics*, 51(2), 321-335.
- Outshoorn, J. (2012). Policy change in prostitution in the Netherlands: From legalization to strict control. *Sexuality Research and Social Policy*, 9(3), 233-243.
- Paoli, L. (2014). How to Tackle (Organized) Crime in Europe? The EU Policy Cycle on Serious and Organized Crime and the New Emphasis on Harm, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 22(1), 1-12.
- Pardal, M., Colman, C., & Surmont, T. (2021). Synthetic drug production in Belgium: environmental harms as collateral damage?, *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 36–49. <https://doi.org/10.31389/jied.84>
- Passas, N. (2017). Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors. In N. Passas (eds). *Transnational Financial Crime* (pp. 443-462). Routledge.
- Passas, N. and Nelken. D. (1993). The thin line between legitimate and criminal enterprises: subsidy frauds in the European Community, *Crime, Law and Social Change*, 19, 223-243.
- Penglase, B. (2008). The bastard child of the dictatorship: The Comando Vermelho and the birth of “narco-culture” in Rio de Janeiro. *Luso-Brazilian Review*, 45(1), 118-145.
- Politie (9 maart 2023). *Voorkomen dat een nieuwe generatie jongeren wordt ingezet als uithaler*. <https://www.politie.nl/nieuws/2023/maart/9/07-voorkomen-dat-een-nieuwe-generatie-jongeren-wordt-ingezet-als-uithaler.html>

RIEC Noord-Holland (2021) *Digitaal nachtregister* <https://jv2021.nh-sv.nl/thema/ondermijning/maritieme-smokkel/aanpak-jachthavens-en-darbij-beh/digitaal-nachtregister-dnr/>

Rijksoverheid (2021, 14 mei), *Nieuwsbericht, Bijna 7 miljoen euro voor aanpak ondermijnende criminaliteit in mainports*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/05/14/bijna-7-miljoen-euro-voor-aanpak-ondermijnende-criminaliteit-in-mainports>

Rijksoverheid (2022, 23 mei), *Nieuwsbericht, € 40 miljoen voor regionale aanpak georganiseerde criminaliteit*, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/05/23/40-miljoen-euro-voor-regionale-aanpak-georganiseerde-criminaliteit#:~:text=Er%20wordt%20daarom%20veel%20geld,%E2%82%AC%20100%20miljoen%20vanaf%202025>

Rijksoverheid (2023, 17 februari). *Maritieme sector strijdt samen met België en Nederland tegen narcoterrorisme*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/02/17/maritieme-sector-strijdt-samen-met-belgie-en-nederland-tegen-narcoterrorisme>

Rijksoverheid. (z.d.). *Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving*. Geraadpleegd op 16 juni 2022, <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving>

Ríos, V. (2013). Why did Mexico become so violent? A self-reinforcing violent equilibrium caused by competition and enforcement. *Trends in organized crime*, 16(2), 138-155.

Roks, R., Bisschop, L. & Staring, R. (2021). Getting a foot in the door. Spaces of cocaine trafficking in the Port of Rotterdam. *Trends in Organised Crime*, 24, 171–188.

Roman-Urrestarazu, A., Yang, J., Robertson, R., McCallum, A., Gray, C., McKee, M. & Middleton, J. (2019). Brexit threatens the UK's ability to tackle illicit drugs and organised crime: What needs to happen now?, *Health policy*, 123(6), 521-525.

Rothe, D. (2006). State-corporate crime-war profiteering and the Ali Babba. In: Michalowski R., Kramer R. (Eds.). *Wrongdoing at the intersections of business and government*. Rutgers University Press, pp. 215–238.

Rothe, D., Mullins, C., Bassiouni, M.C., Chambliss, W., Barak, G., Bohlander, M., Friedrichs, D., Haveman, R., Hoofnagle, K., Iadicola, P., Kauzlarich, D., Kramer, R.C., Michalowski, R.J., Parmentier, S., Ross, J.I. & Weitkamp, E. (2010). *State crime: current perspectives (Ser. Critical issues in crime and society)*. Rutgers University Press. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.36019/9780813550237/html>

Rothe, D.L. & Medley, C. (2019). Beyond State and State-Corporate Crime Typologies: The Symbiotic Nature, Harm, and Victimization of Crimes of the Powerful and Their Continuation. In: M.L. Rorie (eds). *The Handbook of White-Collar Crime*, John Wiley & Sons, Inc, pp. 81-94.

Rothe, D.L. (2020). Moving Beyond Abstract Typologies? Overview of State and State-Corporate Crime. *Journal of White Collar and Corporate Crime*, 1(1), 7–15.

Salet, R. (2019). Verborgen strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3.

- Savona, E.U., Calderoni, F., Martocchia, S. & Montrasio, S. (2006). Finalising the Crime Risk Assessment Mechanism for the Crime Proofing Activities of European Legislation/Regulation. *European Journal of Criminal Policy Research*, 12, 365–397.
- Schermer, B.W. & Oerlemans, J.J. (2022). De EncroChat-jurisprudentie: teleurstelling voor advocaten, overwinning voor justitie? *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2, 82-89.
- Schneider, S. (2000). Organized contraband smuggling and its enforcement in Canada: An assessment of the anti-smuggling initiative. *Trends in Organized Crime*, 6(2), 3–31.
- Schuilenburg, M. (4 september 2019). Van wet en wapenstok gaan zwijgwijken niet praten. NRC, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/04/van-wet-en-wapenstok-gaan-zwijgwijken-niet-praten-a3972231>.
- Servaas, L., Weerman, F., & Fischer, T. (2021). *Risico-, versterkende en beschermende factoren voor crimineel gedrag: Een literatuuronderzoek naar de wetenschappelijke stand van zaken*. Erasmus Universiteit Rotterdam. Onderzoeksrapport in opdracht van de Gemeente Rotterdam.
- Simpson, S.S. (2013). White-collar crime: A review of recent developments and promising directions for future research. *Annual Review of Sociology*, 39, 309-331.
- Soudijn, M.R.J. (2017). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Zoetermeer: Politie.
- Spapens, A.C. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing. De gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van XTC-productie en -handel in Nederland*. (diss. Tilburg). Intersentia.
- Spapens, T. & Van de Mheen, D. (2022). *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*. Tilburg University & WODC <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3188>
- Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E. & van de Bunt, H. (2019). *Drugsriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Boomcriminologie.
- Steenwijk, P. & Nelen, H. (2018). De aanval is de beste verdediging: Het indammen van witwaspraktijken in de professionele voetballerij, *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 2018(3), 135-142.
- Struiksma, N., Bocum, C., Hollenberg, S. J. & Woestenburg, N.O.M. (2020). *Onderwereld boven water?; Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens* (Politiekunde 106). Den Haag: Politie en Wetenschap
- Sutherland, E.H. (1983). *White collar crime: The uncut version*. Yale University Press.
- Thoumi, F. (2021). Illicit Drugs: When will Colombia get out of a Marriage Made in Hell. in *Expurgo* (edificio Mónaco), Mauricio Carmona Rivera and Wallace V. Masuko (eds.), Ediciones Policéfalo, MinCultura, Medellín.
- Tieberghien, J. (2015). The intersection between science and policy: The case of the development of Belgian drug policy between 1996 and 2003 (proefschrift Universiteit Gent), <https://biblio.ugent.be/publication/6921197>.

Tombs S and D. Whyte (2020), The shifting imaginaries of corporate crime, *Journal of white collar and corporate crime*, 1(1), 16-23.

Tops, P., Van Valkenhoef, J., Van der Torre, E. & Van Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn; Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Boom criminologie.

Tops, P., Weterings, R. & De Kruijf, M. (2020). *Mee(r) doen met Damocles (Damocles in de praktijk, Damocles op maat, Damocles menukaart)*. <https://hetccv.nl/onderwerpen/drugscriminaliteit/onderzoeksrapporten/meer-doen-met-damocles/>

Transcrime (2006). A study on crime proofing - evaluation of crime risk implications of the European Commission's proposals covering a range of policy areas <https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2013/11/Final Manual-A study on Crime Proofing.pdf>

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2022, 24 juni) *End 'war on drugs' and promote policies rooted in human rights: UN experts*, <https://www.ohchr.org/en/statements/2022/06/end-war-drugs-and-promote-policies-rooted-human-rights-un-experts>

United Nations Office on Drugs and Crime (2023). *Global Report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges* [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global cocaine report 2023.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf)

Van de Bunt, H. and Van der Schoot, C. (2003) *Prevention of Organised Crime: A Situational Approach*. The Hague: WODC

Van de Bunt, H., Siegel, D. & Zaitch, D. (2014) The Social Embeddedness of Organized Crime In Paoli, L. (Ed.) *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford University Press, pp. 321–340

Van de Bunt, H.G. (2006). Hoe stevig zijn de fundamenten van het Nederlandse cannabisbeleid? *Justitiële Verkenningen*, 32(1), 10-23.

Van de Bunt, H.G., Siegel, D. & Zaitch, D. (2014). The social embeddedness of organized crime. In L. Paoli (Ed). *The Oxford Handbook of Organised Crime*, Oxford University Press, pp. 321-339.

Van Dongen, A., Lemmers, L. & Tops, P. (2021). Het drugsdebat maakt meer kapot dan je lief is. *VNG Magazine*, 8, <https://vng.nl/artikelen/het-drugsdebat-maakt-meer-kapot-dan-je-lief-is>.

Van Erp, J. (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Boom Juridische uitgevers.

Van der Laan, F. (2012). "Prison doesn't stop them" Orchestrating criminal acts from behind bars, *Trends in Organized Crime*, 15(2), 130-145.

Van der Steen, M., Schram, J., Chin-a-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Van der Torre, E. & Heijkoop, M. (2020). *Een wereld te winnen - Over zorgfraude (Wmo 2015 en Jeugdwet)*. <https://vng.nl/sites/default/files/2020-09/200630-onderzoek-zorgfraude-publieksversie.pdf> .



- Van der Torre, E., Van Wijk, A., Heijkoop, M., De Boer, H. & Wolsink, J. (2021). *Mainport in de tweede linie; Over sierteelt en ondermijning*. <https://bureaubeke.nl/publicaties/mainport-in-de-tweede-linie/>
- van Duyne, P.C. & Vander Beken, T. (2009) The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime Law & Social Change*, 51, 261–281.
- Van Nimwegen, S., Spapens, T. & Ceulen, R. (2021). *Ondermijning langs zijpaden; Een verkennend onderzoek naar de aarde, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland*. Verkregen via Politie & Wetenschap: <https://www.politieenwetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2021/ondermijning-langs-zijpaden-362/>
- Van Ooyen-Houben, M. & Kleemans, E. (2015). Drug policy: the “Dutch model”. *Crime and Justice*, 44(1), 165-226.
- Van Wijk, A. & Lenders, A. (2018). *Betonrot. Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak*. Bureau Beke voor Taskforce Brabant-Zeeland.
- Van Wijk, A., Van der Torre, E., Barneveld, G. & Wolsink, J. (2020). *Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol*. Verkregen via website Bureau Beke: <https://bureaubeke.nl/publicaties/ondermijning-op-en-rond-luchthaven-schiphol/>
- Van Wingerde, K. & Hofman, C. (2022). *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter*. Sdu
- Varese, F. (2006). How Mafias Migrate: The Case of the `Ndrangheta in Northern Italy, *Law & Society Review*, 40(2), 411-444.
- Von Lampe, K. (2005). Explaining the emergence of the cigarette black market in Germany. *The Organised Crime Economy: Managing Crime Markets Europe (209-229)*. Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Publishers.
- Von Lampe, K. (2011). The application of the framework of situational crime prevention to ‘organized crime’, *Criminology & Criminal Justice*, 11(2), 145-163
- Westing, G. (2022, 23 Augustus). Ministeries laten belangrijkste instrument tegen criminele ondermijning onbenut. NOS <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2441758-ministeries-laten-belangrijkste-instrument-tegen-criminele-ondermijning-onbenut/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1988). *Rechtshandhaving* (Nr. 35, 1988). <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/1988/05/30/rechtshandhaving>
- White, R. (2008). Depleted uranium, state crime and the politics of knowing. *Theoretical Criminology*, 12(1), 31-54.
- Whyte, D. (2014). Regimes of Permission and State-Corporate Crime. *State Crime Journal*, 3(2), 237-246.
- Zaitch, D. (2002). *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*. The Hague: Kluwer Law International.



Zoutendijk, A. (2010). Organised crime threat assessments: a critical review, *Crime, Law and Social Change*, 54(1), 63-86

## Bijlage 1 | Geanonimiseerd overzicht geïnterviewde respondenten

Nr.	Gremium	Type organisatie	Datum interview
<b>Verkennde gesprekken</b>			
1	Privaat	NGO	4 februari 2022
2	Privaat	Brancheorganisatie	11 februari 2022
3	Publiek	Opsporing	11 februari 2022
4	Publiek	Beleid	14 februari 2022
5	Privaat	Brancheorganisatie	18 februari 2022
<b>Interviews</b>			
1	Publiek	Opsporing	12 mei 2022
2	Privaat	Brancheorganisatie	18 mei 2022
3	Publiek	Opsporing	18 mei 2022
4	Publiek	Beleid	31 mei 2022
5	Privaat	Handelsonderneming	31 mei 2022
6	Privaat	Beveiliging	1 juni 2022
7	Publiek	Toezicht	3 juni 2022
8	Privaat	Brancheorganisatie	3 juni 2022
9	Wetenschap	Belgie	7 juni 2022
10	Publiek	Uitvoeringsorganisatie	8 juni 2022
11	Publiek	Uitvoeringsorganisatie	8 juni 2022
12 & 13	Privaat	Brancheorganisatie	9 juni 2022
14	Wetenschap	Verenigde Staten	9 juni 2022
15	Wetenschap	Duitsland	10 juni 2022
16	Wetenschap	Italië	13 juni 2022
17	Privaat	Brancheorganisatie	13 juni 2022
18	Publiek	Expertisecentrum	20 juni 2022
19	Privaat	Brancheorganisatie	20 juni 2022
20	Wetenschap	Verenigd Koninkrijk	21 juni 2022
21	Wetenschap	Verenigd Koninkrijk	23 juni 2022
22	Wetenschap	Canada	23 juni 2022
23 & 24	Publiek	Opsporing	27 juni 2022
25	Publiek	Opsporing/handhaving	30 juni 2022
26	Privaat	Brancheorganisatie	1 juli 2022
27	Publiek	Handhaving	3 augustus 2022
28	Wetenschap	Australië	8 augustus 2022
29	Publiek	Onderzoeksinstituut	11 augustus 2022
30	Wetenschap	Colombia	15 augustus 2022
31	Wetenschap	Nederland	22 augustus 2022

<b>Reflectiegesprekken</b>			
<i>Publiek</i>			29 augustus 2022
1	Publiek	Opsporing	
23	Publiek	Opsporing	
<i>Privaat</i>			31 augustus 2022
2	Privaat	Brancheorganisatie	
12	Privaat	Brancheorganisatie	
19	Privaat	Brancheorganisatie	
<i>Overig</i>			
11	Publiek	Uitvoeringsorganisatie	1 september 2022

## Bijlage 2 | Gesprekspuntenlijst interviews

### Introductie

- *Kennismaking*
- *Uitleg aanleiding en doel van het onderzoek*
- De aanpak van georganiseerde criminaliteit is de laatste jaren hoog op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan. Daarbij is de focus met de in 2019 toegekende versterkingsmiddelen primair op georganiseerde drugscriminaliteit komen te liggen. In de met deze versterkingsgelden gefinancierde projecten wordt ingezet op innovatie in de preventie en repressie van georganiseerde drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek zoals witwassen. Hoewel de Nederlands overheid breed inzet op het voorkomen en bestrijden van georganiseerde drugscriminaliteit, kan het overheidsbeleid die criminaliteit ook onbedoeld in de hand werken. Bijvoorbeeld door leemten in wet- en regelgeving, door onbedoelde neveneffecten van beleid of door het onbedoeld creëren van nieuwe gelegenheden voor het plegen van verschillende vormen van criminaliteit.
- Dit onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze de Nederlandse overheid onbedoeld georganiseerde criminaliteit faciliteert. Met andere woorden, heeft de overheid op één of andere manier via wetten, beleid of de uitvoering ervan onbedoeld de georganiseerde misdaad geholpen?
- We zijn vooral geïnteresseerd in de mechanismen die schuilgaan achter die overheidsfacilitering. Met andere woorden, op welke manieren werd de georganiseerde criminaliteit geholpen?
- Inzicht in deze mechanismen willen gebruiken om in kaart te brengen hoe die facilitering kan worden voorkomen en verklaard.
- De focus ligt vooral op drugscriminaliteit
- Dit onderzoek wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Het is een kort lopend onderzoek: in oktober 2022 klaar.
- *Toelichting op de verwerking van de gegevens*  
Het gesprek wordt opgenomen. Het gespreksverslag en de opnames worden niet aan derden verstrekt. De transcripten worden gepseudonimiseerd en kunnen worden gebruikt in gepubliceerde vorm (onderzoeksrapport, tijdschriftpublicaties, presentaties, boekhoofdstukken). Wij zullen de bevindingen uit deze gesprekken in ons rapport verwerken, maar niet herleidbaar naar individuele personen. Indien u dat wenst kunt u het gespreksverslag inzien en controleren op feitelijke onjuistheden. Ook bestaat de mogelijkheid om eventuele citaten die we van u opnemen voor publicatie in te zien.
- Indien niet eerder ontvangen; Aandacht voor informed consent formulier; ondertekening daarvan.

*Heeft u voor we beginnen vragen?*

*Eventueel vragen of we mogen tutoyeren*

### Achtergrondgegevens respondent/organisatie

- Zou u ons iets over uw eigen ervaring met het thema georganiseerde (drugs)criminaliteit kunnen vertellen?
- *Of indien iemand van andere 'hoek' meer algemene vraag naar professionele ervaring*

### Onbedoelde overheidsfacilitering

- Ons onderzoek gaat over de wijze waarop de overheid op één of andere manier via wetten, beleid of de uitvoering ervan onbedoeld de georganiseerde misdaad heeft geholpen? Waar denkt u aan bij **'het onbedoeld helpen van de georganiseerde misdaad'**?
  - Hoe zou u dat definiëren? Wat valt daar niet onder en wat wel?
  - Kent u concrete voorbeelden van hoe de overheid onbedoeld georganiseerde criminaliteit heeft gefaciliteerd of waardoor criminaliteitsrisico's ontstaan?
- **Waar** zien we de effecten van dat onbedoeld helpen van de georganiseerde (drugs)criminaliteit vooral? Is dat landelijk, regionaal, lokaal of misschien net internationaal?
  - Waarom?
  - Hebt u daar concrete voorbeelden van?
- Zijn er volgens u bepaalde **branches of locaties** waar de overheid vooral de georganiseerde (drugs)criminaliteit in de hand heeft gewerkt?
  - Waarom deze branches?
  - Hebt u daar concrete voorbeelden van?
- Zijn er bepaalde **processen bij de overheid** die de georganiseerde (drugs)criminaliteit onbewust of onbedoeld een handje helpen?
  - Waarom zijn deze processen kwetsbaar?
  - Welke factoren dragen daaraan bij?
  - In welke beleidsdomeinen doen die processen zich voor?
- Zijn er volgens u **blinde vlekken** in het overheidsbeleid ten aanzien van georganiseerde drugscriminaliteit? Zo ja welke?
- Ik hoor in uw antwoorden X, Y, Z, kunnen we daar categorieën van maken? Kunnen we die labelen?

*Hier eerst respondent zelf laten praten, erna eventueel doorvragen en onze eigen indeling vermelden.*

- Beleidsbepaling en -ontwikkeling (incl. wet- en regelgeving)
  - Criminaliseren/gedogen (introdunctie of opheffing van verboden)
  - Prioritering en doelstellingen
  - Intensiviteit toezicht en handhaving
  - Introdunctie van toekenningen, subsidies, compensaties
  - Belastingen (verhoging/verlaging)
  - Gebrek aan collectief geheugen, leervermogen
  - Gebrek aan crime proofing van beleid
- Beleidsuitvoering
  - Samenwerking
  - Capaciteit (kwalitatief/kwantitatief)
  - Versnippering aanpak

- Marktwerking en regulering specifieke branches
- Projectmatigheid overheidsaanpak
- Verschillen in wijze van implementatie beleid (landelijk als internationaal)

### Preventie van overheidsfacilitering

- In welke **fasen van de beleidscyclus** ziet u een rol voor de preventie van onbedoelde en onbewuste overheidsfacilitering?
- Welke **actoren** hebben volgens u een rol bij het voorkomen van onbedoelde en onbewuste overheidsfacilitering?
  - Welke rol(len) hebben zij?
  - Staat het voorkomen van het onbedoeld of onbewust faciliteren van de georganiseerde (drugs)criminaliteit op hun radar? Waarom (niet)
  - Welke (andere) vragen zouden zij zich bij de ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving/nieuwe beleid moeten stellen om de facilitering van georganiseerde criminaliteit te voorkomen?
  - Welke vragen zouden zij zich bij de **uitvoering** van beleid moeten stellen om de facilitering van georganiseerde criminaliteit te voorkomen?
- Wat is de **rol van uw eigen organisatie** bij het voorkomen van onbedoelde en onbewuste overheidsfacilitering?
  - Zou uw organisatie daar een andere rol in kunnen spelen dan nu het geval is? Waarom (niet)?
  - Welke vragen zou uw organisatie zich bij de **ontwikkeling** van nieuwe wet- en regelgeving/nieuwe beleid moeten stellen om de facilitering van georganiseerde (drugs)criminaliteit te voorkomen?
  - Welke vragen zou uw organisatie zich bij de **uitvoering** van nieuwe wet- en regelgeving/nieuwe beleid moeten stellen om de facilitering van georganiseerde criminaliteit te voorkomen?
- Zie u een rol voor het **Integraal Afwegingskader Beleid en regelgeving** in deze context?
  - Waarom wel/niet?
  - Heeft u daar wel eens gebruik van gemaakt? Waarom wel/niet?
  - Welke rol zou dat IAK dan moeten hebben?
- Heeft u concrete aanbevelingen voor de wetgever, het ministerie, andere organisaties om onbewuste of onbedoelde overheidsfacilitering tegen te gaan?

### Afronding

- Zijn er nog onbesproken onderwerpen?
- Wilt u, tot slot, nog iets toevoegen aan wat we wel besproken hebben?
- Wie zouden we volgens u verder nog moeten interviewen?
- Vragen naar concrete relevante (beleids)documenten

*Hartelijk dank voor uw medewerking*

## Bijlage 3 | Informatiedocument en toestemmingsverklaring

### **Informatie onderzoek ‘De overheid als facilitator van georganiseerde criminaliteit?’**

#### **Introductie**

Hartelijk dank voor uw medewerking aan het onderzoek ‘Georganiseerde drugscriminaliteit en de rol van de faciliterende overheid’. Dit onderzoek wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De aanpak van georganiseerde criminaliteit is de laatste jaren hoog op de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke agenda komen te staan. Daarbij is de focus met de in 2019 toegekende versterkingsmiddelen primair op georganiseerde drugscriminaliteit komen te liggen. In de met deze versterkingsgelden gefinancierde projecten wordt ingezet op innovatie in de preventie en repressie van georganiseerde drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde problematiek zoals witwassen. Hoewel de Nederlands overheid breed inzet op het voorkomen en bestrijden van georganiseerde drugscriminaliteit, kan het overheidsbeleid die criminaliteit ook onbedoeld in de hand werken. Bijvoorbeeld door leemten in wet- en regelgeving, door onbedoelde neveneffecten van beleid of door het onbedoeld en onbewust creëren van nieuwe gelegenheden voor het plegen van verschillende vormen van criminaliteit.

Dit onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze de Nederlandse overheid onbedoeld georganiseerde (drugs)criminaliteit faciliteert. In het bijzonder zijn we daarbij geïnteresseerd in de mechanismen achter overheidsfacilitering en om in kaart te brengen hoe die facilitering kan worden voorkomen en verklaard.

Hieronder informeren wij u over hoe we met uw gegevens en de informatie die we van u verzamelen omgaan. Mocht u vragen over deze informatie of over het onderzoek dan kunt u contact opnemen met een van de projectleiders:

Prof. dr. Karin van Wingerde [vanwingerde@law.eur.nl](mailto:vanwingerde@law.eur.nl)

Prof. dr. Lieselot Bisschop [bisschop@law.eur.nl](mailto:bisschop@law.eur.nl)

Dhr. Felix Brongers, Msc. [brongers@law.eur.nl](mailto:brongers@law.eur.nl)

### **Vrijwillige deelname**

Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U beslist zelf of u al dan niet aan dit onderzoek deelneemt. De keuze die u maakt staat volledig los van uw werk of werkgerelateerde evaluaties of rapporten. U heeft op elk moment het recht uw toestemming voor het gebruik van de gegevens die u heeft verstrekt, in te trekken met uitzondering van toestemming voor gegevens die zijn geanonimiseerd. Gegevens die werden verwerkt voordat u uw toestemming introk, zijn op wettige wijze verzameld en kunnen voor het onderzoek worden gebruikt. Wanneer u besluit zich terug te trekken uit dit onderzoek, hoeft u dit niet te beargumenteren. Ook zijn er geen consequenties aan verbonden.

### **Procedure interviews, focusgroepen en expertmeeting**

U bent uitgenodigd om deel te nemen aan een interview, focus groep of expertmeeting. Van het gesprek wordt een opname gemaakt met een *voice recorder* of in het geval van een online gesprek de in de video-software beschikbare opname apparatuur. Het doel daarvan is om van het gesprek zo goed mogelijk verslag te kunnen leggen en tegelijkertijd de aandacht bij het gesprek te kunnen houden. De opnamen worden woordelijk getranscribeerd. De transcripten worden gedeïdentificeerd en kunnen worden gebruikt in gepubliceerde vorm (onderzoeksrapport, tijdschriftpublicaties, presentaties, boekhoofdstukken).

Indien u dat wenst kunt u het gespreksverslag inzien en controleren op feitelijke onjuistheden. Ook bestaat de mogelijkheid om eventuele citaten die we van u opnemen voor publicatie in te zien.

### **Vertrouwelijkheid**

We zullen uw persoonsgegevens alleen delen met mensen die rechtstreeks bij dit onderzoek betrokken zijn.

Focusgroepen en expertmeeting: We zullen u en de andere groepsdeelnemers vragen niet met mensen buiten de groep te praten over wat in de groep is gezegd. Met andere woorden, we vragen ieder van u alles wat in de groep gezegd werd, vertrouwelijk te houden. U moet echter begrijpen dat we niet kunnen voorkomen dat groepsdeelnemers informatie met anderen delen.

### **Het bewaren en delen van uw gegevens**

De geluids- en/of beeldopnamen die van u worden gemaakt worden na uitwerken van het transcript verwijderd. De transcripten worden gedeïdentificeerd. Uw persoonsgegevens (naam, organisatie, functie en contactgegevens) worden in een versleuteld bestand bewaard. Al deze onderzoeksgegevens zullen gedurende een periode van minimaal tien jaar op een veilige locatie<sup>27</sup> worden opgeslagen. Een deel van de gegevens die u aan ons verstrekt, kunnen zinvol zijn voor educatieve doeleinden en voor toekomstig onderzoek, ook op andere onderzoeksterreinen. Daarom vragen wij u in de toestemmingsverklaring toestemming te geven om uw persoonsgegevens opnieuw te gebruiken.

### **Het delen van de resultaten**

Het onderzoek loopt tot medio oktober 2022. De resultaten worden in een openbaar rapport gepubliceerd dat toegankelijk is via de website van het WODC. Daarnaast worden de

---

<sup>27</sup> De Erasmus Universiteit Rotterdam maakt gebruik van het ge-encrypteerde Blackberry Workspaces systeem, waarin elk document is versleuteld en er zelfs op tijdelijke locaties geen document leesbaar is zonder digitale sleutel.



onderzoekresultaten breder gedeeld, bijvoorbeeld via wetenschappelijke en vakpublicaties en op conferenties.

### **Uw privacyrechten**

U heeft het recht om toegang tot uw persoonsgegevens te verzoeken en om rectificatie, wissing, beperking en gegevensoverdraagbaarheid te verzoeken en in bepaalde gevallen bezwaar te maken tegen de verwerking van uw persoonsgegevens.

Als u zich wilt beroepen op uw rechten of als u een vraag heeft over privacy in verband met dit onderzoek, kunt u via [fg@eur.nl](mailto:fg@eur.nl) contact opnemen met de functionaris voor gegevensbescherming (FG) van de Erasmus Universiteit.

Als u een klacht wilt indienen in verband met privacy, kunt u dit doen bij de nationale toezichthoudende instantie inzake persoonsgegevens in Nederland (Autoriteit Persoonsgegevens).

## Toestemmingsverklaring

Onderzoek: 'De overheid als facilitator van georganiseerde criminaliteit?'

Ik heb het informatie- en toestemmingsformulier gelezen en ik begrijp wat het doel van het onderzoek is en dat er gegevens van mij zullen worden verzameld. Het onderzoek is duidelijk aan mij uitgelegd en ik kreeg de gelegenheid vragen te stellen.

Door dit formulier te ondertekenen geef ik

1. toestemming voor deelname aan dit onderzoek;
2. bevestig ik dat ik ten minste 18 jaar oud ben;
3. geef ik aan dat ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek geheel vrijwillig is; en
4. geef ik aan dat ik begrijp dat mijn gegevens zullen worden gedeïdentificeerd met het oog op verder onderzoek en publicatie;
5. geef ik aan dat ik begrijp dat mijn antwoorden gedeïdentificeerd in onderzoekspublicaties gebruikt kunnen worden.

**De volgende toestemmingen zien op het interview, de expertmeeting of de focusgroep, of een combinatie daarvan.**

### **Uitdrukkelijke toestemming**

Ik geef uitdrukkelijk toestemming voor het verzamelen, verwerken, gebruiken en opslaan van mijn persoonsgegevens ten behoeve van de doelen van dit onderzoek, namelijk geluids- of beeldopnamen d.m.v. interviews

### **Geluid/beeld**

Hierbij geef ik toestemming voor het maken van geluids- en/of beeldopnamen tijdens het onderzoek en voor het omzetten van mijn antwoorden in geschreven tekst.

### **Citaten**

Hierbij geef ik toestemming voor het citeren van mijn antwoorden in onderzoekspublicaties. Wanneer citaten worden gebruikt, zullen deze worden gedeïdentificeerd.

### **Verder onderzoek**

Hierbij geef ik toestemming voor het opslaan en het gebruik van mijn gegevens voor educatieve doeleinden en voor toekomstig onderzoek, ook op andere onderzoeksterreinen dan dit onderzoek.

**Naam van de deelnemer:**

**Handtekening van de deelnemer:**

**Datum:**

## Bijlage 4 | Zoekstrategie scoping review

Database	Zoekstring	N
<b>Engels</b>		
Web of Science	TS=(Policy OR policies OR law* OR governance OR approach OR tackle OR prevention OR control OR enforcement OR agenc* OR rule* OR strateg*) AND TS=(Government* OR state OR authorit* OR "governing bod*" OR bureaucracy OR officials OR legislat* OR regime* OR union) AND TS=(Unconscious OR unaware OR unwilling OR facilitat* OR Consequence* OR effect* OR harm* OR result* OR "side effect*" OR risk* OR opportunit*) AND TS=("organi* crime*" OR "crim* group*" OR "crim* organi*" OR "serious crim*" OR "transnational crime*" OR "transnational organi* crim*" OR "international crim*" OR "cross border crim*" OR mafia* OR maffia* OR "drug* trade" OR "drug* traffick*" OR "drug* production" OR "drug* producer*" OR "drug* synthesis*" OR "drug* smuggl*" OR "drug* import" ) NOT TS=(medicine* OR abuse OR overdos* OR "corporate crime" OR "organisational crime" OR "white-collar crime*")	2128
Scopus	TITLE-ABS-KEY (policy OR policies OR law* OR governance OR approach OR tackle OR prevention OR control OR enforcement OR agenc* OR rule* OR strateg* ) AND TITLE-ABS-KEY ( government* OR state OR authorit* OR "governing bod*" OR bureaucracy OR officials OR legislat* OR regime* OR union ) AND TITLE-ABS-KEY ( unconscious OR unaware OR unwilling OR organizati* OR consequence* OR effect* OR harm* OR result* OR "side effect*" OR risk* OR organizatio* ) AND TITLE-ABS-KEY ( "organi* crime*" OR "crim* group*" OR "crim* organi*" OR "serious crim*" OR "transnational crime*" OR "transnational organi* crim*" OR "international crim*" OR "cross border crim*" OR mafia* OR organ* OR "drug* trade" OR "drug* traffick*" OR "drug* production" OR "drug* producer*" OR "drug* synthesis*" OR "drug* smuggl*" OR "drug* import" ) not TITLE-ABS-KEY ( medicine* OR abuse OR overdos* OR "corporate crime" OR "organizational crime" OR "white-collar crime*" )	358
<b>Nederlands</b>		
Google Scholar	<i>Met alle woorden:</i> - <i>Exacte zinsdeel:</i> georganiseerde criminaliteit <i>Ten minste één van de woorden:</i> beleid gevolgen onbedoeld consequenties neveneffect drugsriminaliteit "ondermijnende criminaliteit" aanpak faciliteren onbewust ongewild effect <i>Zonder woorden:</i> -	2330
<b>Portugees</b>		
CAPES	TITLE-ABS-KEY (crime organizado AND combate AND colateral)	90
<b>Spaans</b>		
CAPES	TITLE-ABS-KEY (criminalidad organizada AND colateral)	104

## Bijlage 5 | Leden begeleidingscommissie

Dr. J.F. (Hans) Abma, Ministerie van Justitie en Veiligheid

Dr. W. (Pim) Geelhoed, Rijksuniversiteit Groningen

Drs. L.F. (Lars) Heuts, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Prof. dr. A.C.M. (Toine) Spapens, Tilburg University, voorzitter

Dr. D. (Damian) Zaitch, Universiteit Utrecht.