

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Weg uit de incidentenpolitiek

Een aanpak tegen drugscriminaliteit wordt te vaak gedreven door incidentenpolitiek en bepaald door incidenteel gefinancierde programma's. Dat moet anders, sneller en beter, zowel repressief als preventief. Voor het eerste is een meerjarenprogramma reductie drugscriminaliteit nodig, voor het tweede een wijkaanpak nieuwe stijl. Een goed voorbeeld van een structurele wijkaanpak nieuwe stijl is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid.

door Peter Noordanus De auteur was onder meer burgemeester van Tilburg en is momenteel voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning.

Ik denk dat iedereen het inmiddels wel doorheeft: wij kampen in ons land met een enorme drugsindustrie met alle criminele effecten van dien. Moorden, vergismoord, grootscheepse witwassen, milieudelicten. Voorlopig dieptepunt is de afschuwelijke moord op Derk Wiersum, terecht een aanslag op de rechtsstaat genoemd. Onder de noemer 'aanpak ondermijning' is de afgelopen tijd al een eerste begin gemaakt met een (her)nieuwde aanpak van dit vraagstuk – dit overigens vanuit het besef dat een langjarige, structurele en ook structureel gefinancierde inzet nodig is om die drugsindustrie in Nederland echt een halt toe te roepen en de drugsgerelateerde criminaliteit terug te dringen. Wie echter wil weten hoe dat moet, moet zich verdiepen in de achtergronden, en lessen durven trekken uit de fouten die we in het verleden gemaakt hebben.

Achtergronden

Ik stuitte tijdens mijn Tilburgse burgemeesterschap op de cannabisteelt en de synthetische-drugsindustrie in Brabant: zo verscheen op mijn spreekuur een zwaar mishandeld ex-motorclublid dat aan PTSS leed, en op schoolbezoek legden vmbo-leerlingen mij uit wat ze konden verdienen met hennetoppen knippen of met landelijk pillen bezorgen, met gebruik van hun ov-studentenkaart. Ik kreeg ook een beeld van de geschatte criminele omzet per jaar: ongeveer 800 miljoen euro, evenveel als de Tilburgse gemeentebegroting, en dat alleen nog maar voor hennep. Toen het kwartje eenmaal viel snapte ik – los van alle zichtbare geweldscriminaliteit – welke maatschappelijke ontwrichting de drugsindustrie in een gezellige stad als Tilburg veroorzaakte. Vandaar dat ik – en met mij veel andere burgemeesters in Brabant en elders in ons land – tegen ondermijnende criminaliteit in het geweer getreden ben.

Op zich is dat best merkwaardig, omdat criminaliteitsbestrijding in termen van opsporing en vervolging geen taak is van burgemeesters, maar allereerst van de politie en het OM. Het zegt echter wel iets over het gebrek aan succes van alleen acteren op

het strafrechtelijke terrein en over de beperktheid van strafrechtelijke interventies bij de aanpak van het probleem. Het zegt ook iets over de noodzaak van een meer integrale, overheidsbrede aanpak, alsmede over de noodzaak om repressie en preventie beter met elkaar te verbinden – iets wat op lokaal niveau het best kan, hoewel drugsriminaliteit uiteraard ook een nationaal/internationaal fenomeen is.

Als het gaat om de Nederlandse positie op de internationale drugsmarkt is de situatie als volgt:

- We zijn nog steeds toonaangevend op het gebied van cannabisproductie, maar onze betekenis neemt af door de opkomst van teelt/productie in andere Europese landen en door liberalisering van gebruik en productie elders in de wereld.
- Ons land is een van de marktleiders als het gaat om productie van synthetische drugs.
- Nederland is een Europese handelsvloer voor cocaïne, die via Rotterdam en Antwerpen in steeds grotere hoeveelheden wordt aangevoerd.
- De Nederlandse drugsproductie is voornamelijk bestemd voor de export. Er zijn aanwijzingen dat men probeert om in ons land ook de productie van chrysal meth (methamfetamine) op gang te brengen – ook weer vooral bedoeld als exportproduct.

Over de oorzaken waarom de drugsindustrie in ons land zo groot heeft kunnen worden, is al veel geschreven. In steekwoorden: onze open, op export gerichte economie; de Nederlandse handelsgeest; de tolerante opvattingen ten aanzien van drugsgebruik; de relatief lage straffen voor drugsproductie; de tekortkomingen in de opsporing. Ik noem deze oorzaken wel, maar bespreek ze kortheidshalve verder niet. Het is belangrijker – nu iedereen wel snapt dat het uit de hand gelopen is – om te bedenken wat er gedaan moet worden om het tij te keren.

Lessen uit het verleden

Ik zou vier lessen uit het verleden willen noemen die ons kunnen helpen bij het formuleren van een nieuwe aanpak. Deze lessen betreffen:

1. *Het gebrek aan continuïteit in benaderingswijzen.* Uithoudingsvermogen en een consistente focus op het vraagstuk ontbreken. Een probleem dat gedurende decennia in ons land heeft kunnen groeien ben je niet zomaar kwijt, maar de grilligheid bij het besturen en het niet duurzaam verankeren van aanpakken in ketenorganisaties zorgen ervoor dat wat begonnen is niet wordt afgemaakt. De *rise and fall* van de synthetische-drugsunit bij de Nationale Politie¹ en de zogenoemde Wallenaanpak in Amsterdam zijn hiervan illustraties.²
2. *De integraal handhavende overheid.* Het optreden als één gezamenlijke, handhavende, overheid – kernpunt in de strategie – wordt vaak met de mond beleden, maar is in de uitvoeringspraktijk nog sterk voor verbetering vatbaar. Domeingedrag en verschil in organisatiecultuur – ik zag dat in mijn Brabantse burgemeesterspraktijk – belemmeren nog vaak effectieve samenwerking. Veel informatie kan wel gedeeld worden, maar het gebeurt eenvoudigweg niet. Integrale acties zijn vaker het resultaat van individuele medewerkers die elkaar in de veiligheidsketen weten te vinden, dan dat ze verankerd zijn in vaste programmatische samenwerking.

3. *De verhouding tussen repressie en preventie.* Iedereen zal het erover eens zijn, zeker na de incidenten van de afgelopen maanden, dat een stevige inzet op repressie nodig is. Maar bijna iedereen zal ook vinden dat een repressieve aanpak op de lange termijn alleen maar kan slagen als er tegelijkertijd ook aan preventie gewerkt wordt. Een succesvolle aanpak zit in een slimme combinatie van beide. Ter illustratie van deze stelling een teleurstellende ervaring uit mijn tijd als burgemeester van Tilburg: een interessant project om in de lokale Turkse gemeenschap jongeren ervan te weerhouden toe te treden tot de uiterst lucratieve cannabisindustrie liep vast op de onwil of het onvermogen om tegelijkertijd ook de grote Turkse cannabisproducenten – informele machthebbers in die gemeenschap – aan te pakken.
4. *Het feitelijke tempo van aanpassing van wetgeving.* Wie de drugsindustrie in ons land wil bestrijden, moet beseffen dat het gaat om een wendbare business. Agile of lenigheid wordt daar niet door consultants aangeleerd, maar zit in de genen. Aanpassing van wetgeving op veranderingen in de bedrijfstak moet dus ook een *quick response* kunnen zijn; uiteraard met respect voor rechtsstatelijke waarborgen, maar niet als mosterd na de maaltijd. Zo kan een situatie als de volgende voorkomen worden: na een verbod op MDA werd die stof als grondstof voor synthetische drugs snel vervangen door MDMA, en door die kleine wijziging

Domeingedrag en verschil in organisatiecultuur belemmeren nog vaak effectieve samenwerking

in de samenstelling van de grondstof kon de productie ongestoord doorgaan. Ook het volgende kan als voorbeeld dienen. Informatiedeling is bij de aanpak van ondermijning een majeur probleem. Bij mijn benoeming tot burgemeester

in 2010 was dat al een issue, en indertijd werd er daarom gesproken over een ‘Kaderwet informatiedeling’. Nu, negen jaar verder, is er in termen van wetgevingsproductie nog geen enkel zichtbaar resultaat. Tempo en urgentie, daar gaat het hier om.

Wat er al gebeurt

Lees het voorgaande niet als moedeloos gesomber. Als het om de aanpak van ondermijning gaat, gebeurt er al best veel. Ik ben zelf best trots op het Openbaar Ministerie, dat er bij de aanpak van criminele motorclubs in geslaagd is een flinke aantal kopstukken op te pakken en veroordeeld te krijgen. De door de rechter geacordeerde civielrechtelijke verboden van verschillende clubs zijn hier zeker ook een stap in de goede richting. Een ander succes, uit 2017, was het overnemen en uit de lucht halen door de Nationale Politie van Hansa market, een criminele handelswebsite op het darkweb. Ik noem ook de succesvolle samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de Financial Intelligence Unit - Nederland (FIU-Nederland) bij het afpakken van crimineel vermogen. Er zijn meer successen en succesjes te noemen, maar al met al is het nog te weinig, moet het tempo omhoog, en moet het van een zaak-/casusgerichte aanpak komen tot een systematisch bestrijdingsprogramma.

De (regionale) versterkingsplannen zijn hiervoor een nuttige tussenstap. Deze plannen worden gefinancierd uit het ondermijningsfonds van honderd miljoen euro dat in het regeerakkoord van het huidige kabinet is voorzien. Bezwaarlijk aan het fonds is dat het gaat om incidenteel geld, wat niet past bij de noodzakelijke langjarige structurele aanpak, maar het fonds zorgt er wel voor dat er landelijk meer aandacht aan de aanpak van ondermijning geschonken kan worden. Er kunnen zo methodieken worden ontwikkeld die ook op de lange termijn inzetbaar zijn, maar dan moet er dus wel een follow-up komen.

De (regionale) versterkingsplannen zijn inmiddels in uitvoering. Ik zie een reeks interessante initiatieven, waarvan ik er hier drie wil noemen om een indruk te geven:

1. Hoe kan drugsproductie in leegstaand agrarisch bedrijfstuurgoed effectiever worden tegengegaan (Oost-Nederland, Zuid-Nederland)? Doel van het project: effectievere handhavingsarrangementen en samenwerking met boeren.
2. Het ontwikkelen van een aanpak om nieuwe toetreders in de cocaïne-industrie te voorkomen (Midden-Nederland, Amsterdam). Doel van het project: voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen snel carrière maken in de cocaïnehandel.
3. Het terugdringen van maritieme smokkel in visserijhavens en jachthavens (Noord-Holland, Brabant). Doel van het project: drugsimport via trawlers en plezierjachten terugdringen.

Met een landelijk aanjaagteam wordt geprobeerd cross-overs te organiseren om als lerende overheid sterker te worden in de aanpak van ondermijning.³

Intussen zijn het kabinet en de Tweede Kamer al weer een stap verder dan de afspraken die in het regeerakkoord gemaakt zijn over de aanpak van ondermijning. De door het kabinet overgenomen motie-Dijkhoff/Heerma vraagt onder meer om een ‘extra’ nationaal te positioneren interventieteam. Minister Grapperhaus heeft als antwoord op de motie inmiddels de oprichting van een landelijk Multidisciplinair Interventie Team (MIT) aangekondigd. Dat is op zichzelf een verstandige stap, want bij ondermijning is er sprake van ‘glokalisering’: de criminele effecten van ondermijning manifesteren zich vaak op lokaal niveau, maar de drugsindustrie acteert ook op (inter)nationaal niveau. De drugsindustrie is internationaal georiënteerd, ook als het om witwassen gaat. Nationale structurele versterking op opsporing en het afpakken van geld is daarom nodig en bepaald niet verkeerd. Het is daarbij belangrijk om nieuwe instituties en structuren te vermijden, en vooral aan te sluiten bij bestaande taakorganisaties, zoals de Landelijke Eenheid bij de Nationale Politie en de FIOD. Dit lijkt in het voorstel van minister Grapperhaus het geval te zijn, alhoewel over de structurele financiering voorlopig nog onduidelijkheid bestaat. Zwak in de voorstellen van de minister is dat er nauwelijks een relatie met de integrale regionale aanpak gelegd wordt, en dat er geen zekerheid geboden kan worden wat betreft de continuering daarvan wanneer eind 2021 de (incidentele) financiering afloopt. Wat hier ook dreigt, is terugval naar een ‘monoaanpak’ – een aanpak die uitsluitend op strafrecht en het vervolgen van subjecten is gebaseerd –, terwijl een integrale aanpak van de industrie als geheel meer perspectief biedt.

Bij ondermijning is er sprake van glotalisering

Wat er nog moet gebeuren

In wat er verder moet gebeuren schuilt een zekere logica. Het heeft niet veel zin om een vraagstuk dat zich jarenlang heeft kunnen nestelen in onze samenleving, aan te pakken met een eenmalig, incidenteel gefinancierd programma. Een uitsluitend casusgerichte aanpak is evenmin zinvol. De drugsindustrie, die zich zo breed in ons land gevestigd heeft, moeten wij allereerst beter kunnen doorgronden in hun businessmodellen, om haar vervolgens in een langjarige programmatische aanpak terug te dringen. Ik laat nu voor het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) een beleidsscenario schrijven met als uitgangspunt deze vraag: wat moet er ketenbreed – dus bij alle instanties in de veiligheidsketen – gebeuren als we ons als doel stellen om in tien jaar tijd de drugsindustrie in Nederland te halveren? Dit sluit nauw aan bij de gedachte van een ‘Deltaplan ondermijning’, recent geopperd in de Eerste Kamer in de motie-Rombouts. Het beleidsscenario moet laten zien waar ketenzwakten zitten en dus (financiële) versterking nodig is; bij OM, de rechterlijke macht, maar ook op gemeentelijk niveau. Uitgangspunt blijft de huidige inzet op een integrale aanpak en het betrekken van maatschappelijke partijen door publiek-private samenwerking. Het beleidsscenario moet vertaalbaar zijn in een meerjarenprogramma waaraan in een volgende kabinetsperiode ook een nieuw kabinet zich moet kunnen verbinden.

Waar dit beleidsscenario/meerjarenprogramma voornamelijk ziet op de repressieve aanpak van ondermijning, is het daarnaast en in relatie daarmee ook

nodig om in te zetten op een preventieve aanpak. Dit vergt een apart initiatief waarbij kan worden aangesloten bij wijkaanpakken nieuwe stijl zoals die in een aantal Nederlandse steden al in ontwikkeling zijn. Als archetype

Er is een meerjarenprogramma nodig waaraan een nieuw kabinet zich ook moet kunnen verbinden

van de wijkaanpak nieuwe stijl zie ik het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), waarin met een langetermijn-ontwikkelingsprogramma op het gebied van onderwijs, toeleiding naar werk en gezinshulp ingezet wordt op empowerment en resocialisatie, met tegelijkertijd een focus op het terugdringen van criminaliteit. Op verzoek van het SBO heeft het Verwey-Jonker Instituut een verkennend essay geschreven over die nieuwe wijkaanpak,⁴ die overigens niet alleen nodig is om te voorkomen dat nieuwe generaties in de drugsindustrie verzeild raken, maar ook helpt bij het voorkomen van radicalisering in probleemwijken of bij het opvangen van verwarde personen.

Voor mij is in de nieuwe wijkaanpak de cross-over tussen repressie en preventie essentieel: hulp verlenen en kansen bieden, maar ook *tough on crime*. Vandaar dat ik me voorgenomen heb om op dat tussenveld met het SBO en het daaraan verbonden aanjaagteam de kansen/mogelijkheden voor nieuwe benaderingswijzen nader te verkennen. Wat mij nadrukkelijk het exploreren waard lijkt, is rechtspraak in de wijk, en dan niet alleen voor strafrecht, maar ook voor jeugdrecht, onderbewindstelling en alle andere zaken die met een integrale persoonsgerichte aanpak samenhangen. Het zou ook niet verkeerd zijn als de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming zichtbaar waren in de wijk, in combinatie met een betere samenwerking met gemeentelijke diensten. Dat een stevigere invulling van

wijkgericht politiewerk bij het te ontwikkelen repertoire hoort, is vanzelfsprekend: extra wijkagenten dus.

Slotbeschouwing

Wie de drugsindustrie in ons land effectief wil terugdringen, moet daarvoor een plan van aanpak ontwikkelen voor de lange termijn, en dat plan volhouden met een langjarige programmatische inspanning. Denkend vanuit de businessmodellen die de drugsindustrie kent, moet deze industrie systematisch worden bestreden, en dit gekoppeld aan een eveneens langjarige inzet op preventie. In deze bijdrage schetste ik voor beide sporen enkele contouren, vanuit de gedachte dat in de huidige situatie de inzet vaak al te zeer bepaald wordt door incidenten en incidenteel gefinancierde programma's.

Het zal zijn opgevallen dat ik in mijn bijdrage gezweven heb over de mogelijkheid van liberalisering van de drugsmarkt. Ik ben daar dan ook terughoudend in. Ik vind allereerst dat de roep om liberalisering alleen maar afleidt, en een alibi verschaft om de overwegend op de export georiënteerde productie en handel in ons land niet aan te pakken. Ik ben daarnaast ook beducht voor liberalisering in verband met de internationale context. Zal Nederland als groot handels- en productieland op het gebied van drugs niet nog verder aan positie winnen in een mondiale setting waarin productie en gebruik overwegend strafbaar blijft? Wat voor volk, zowel qua producenten als qua

gebruikers, trekt dat aan? Daar komt ten slotte nog bij dat ik in mijn loopbaan net te veel jongeren/jongvolwassenen ben tegengekomen die hun toekomst weggeblowd hebben om enthousiast te worden over het idee van liberalisering. Over deze argumenten voor mijn terughoudendheid kun je politiek uiteraard verschillend denken, maar dat ontslaat geen enkele politieke partij in ons land van de plicht om een inzet te kiezen waarbij de drugsindustrie stevig en stellig wordt teruggedrongen.

De nieuwe wijkaanpak: hulp verlenen en kansen bieden, maar ook tough on crime

-
- 1 Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre en Luuk van Spijk, *Nederland en synthetische drugs. Een ongemakkelijke waarheid*. Den Haag/ Apeldoorn: Boom criminologie/Politieacademie, 2018.
 - 2 Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*. Amsterdam: Balans, 2017.

- 3 Zie Tops e.a. 2018.
- 4 Hans Boutellier, Mauro Boelens en Niels Hermens, *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut, 2019.