

2.1 INLEIDING

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

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

De voorgeschiedenis

Het gebruik van verdovende middelen nam in Nederland vanaf het midden van de jaren zestig toe en de autoriteiten begonnen dit steeds meer als een bedreiging voor de samenleving te beschouwen, reden waarom er repressiever tegen werd opgetreden (Cohen, 1975; De Kort, 1995). Dit leidde al snel tot een maatschappelijk debat. De cannabisgebruikers waren op dat moment vooral

te vinden onder studenten en een strafblad zou de carrièrekansen van deze toekomstige elite ernstig kunnen schaden. Daarnaast werd betoogd dat het gebruik van hasjiesj en marihuana onschadelijk was (Cohen, 1994). Mede als gevolg van deze discussie vaardigde het College van Procureurs-Generaal al in 1968 een richtlijn uit om het bezit van hasjiesj of marihuana niet langer te vervolgen, zo lang de hoeveelheid binnen de marge van 30 gram bleef (Spapens et al., 2015).

De ontwikkeling van een nationaal drugsbeleid in de jaren zeventig

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

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

De herziening van de Opiumwet betekende overigens ook een versterking van de bestrijding van middelen die in Lijst I waren ondergebracht. Meer in het bijzonder werd amfetamine opgenomen in de Opiumwet als verboden stof. Als zodanig was dat middel tot dan niet strafbaar, ofschoon er wel beperkingen waren gesteld aan de verkoop, en export niet was toegestaan. Het binnenlandse

gebruik was beperkt, waardoor amfetamine niet als een urgent probleem werd beschouwd. Ons land kreeg echter wel kritiek vanuit landen als Duitsland en Zweden, waar hier gefabriceerde amfetamine naartoe werd gesmokkeld (Huisman, 2005, p. 38).

Vanaf begin jaren zeventig begon het heroïnegebruik, met de bijbehorende verslavingsproblematiek en straathandel, zich tot een probleem te ontwikkelen. Amsterdam was al decennia een stad waar goede kwaliteit heroïne verkrijgbaar was, tegen relatief lage prijzen. Dit trok drugstoeristen aan uit bijvoorbeeld Duitsland. Daaronder bevonden zich Amerikaanse militairen die tijdens hun stationering in Vietnam met heroïne kennis hadden gemaakt. Daarnaast kwam kort voor de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 een omvangrijke migratiegolf uit dat land op gang, waarna een deel van vooral de jonge mannen in Nederland in een gemarginaliseerde positie terecht kwam. Zij zochten onder meer een uitweg in heroïnegebruik, terwijl sommigen zelf in de handel verzeild raakten. Tot slot stapte een deel van de softdrugsgebruikers over naar de zwaardere middelen (Van de Wijngaart, 1988, p. 485; Van Gemert & Verbraeck, 1994, p. 148-149. Zie ook van de Bunt, 2006, p. 12).

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

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

De veronderstelling van de Commissie Hulsman dat met verdovende middelen in de Nederlandse context geen grote rijkdom te verwerven viel, was echter een fundamentele onderschatting van de internationale handelsgeest van de drugscriminelen (Colman et al., 2018, p. 41). In de jaren tachtig leidde die tot forse schaalvergroting van de import en doorvoer van hasjiesj en marihuana naar buitenlandse afnemers, en tot het ontstaan van georganiseerde misdaad '*Dutch style*'. Voor de 'Hollandse netwerken' werd vanaf de jaren tachtig ook cocaïne onderdeel van het verdienmodel (Weijnenburg, 1996). Cocaïne werd niet alleen in transporten van, op dat moment, tientallen tot honderden kilo's

aangevoerd via de zeehavens, maar ook in kilohoeveelheden door per vliegtuig reizende drugskoeriers, die de drugs verborgen in hun bagage of kleding, of in hun lichaam. Zij maakten onder andere gebruik van de directe vluchten vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen naar Schiphol (Gruter & Van de Mheen, 2005, p. 69).

Criminele groepen, zoals die onder leiding van Klaas Bruinsma en diens 'erven', begonnen voorts te investeren in coffeeshops, prostitutiepanden en legale bedrijvigheid, alsmede in vastgoed, in onder andere het Amsterdamse Wallengebied (Projectgroep Emergo, 2011, p. 106-107). Daarnaast ontdekte de traditionele Brabantse onderwereld eveneens de lucrativiteit van de drugs-handel (Moors & Spapens, 2017, p. 76-77). Als gevolg van de migratie vanuit Marokko, Turkije, de Nederlandse Antillen en Suriname, ontstonden bovendien nieuwe connecties met bronlanden van respectievelijk hasjiesj, heroïne en cocaïne. In de loop der tijd raakten deze criminele drugsnetwerken door onderlinge samenwerking steeds meer met elkaar vervlochten. Verder ontwikkelde zich de drugsproductie. Eind jaren tachtig was Nederland volgens de politie op Europese schaal al uitgegroeid tot het grootste productieland van amfetamine (KLPD, 1993). Vanaf het einde van dat decennium werd de fabricage van XTC en de internationale afzet ervan, steeds belangrijker (zie hoofdstuk 5). De kwaliteit van de Nederwiet nam in de loop van de jaren tachtig gestaag toe, en dat werd versterkt door de introductie van inpandige kweekmethoden aan het begin van de jaren negentig. Ook hierin ontwikkelde Nederland zich tot een exportland (zie hoofdstuk 3).

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

Politiemensen zoals Jan Blaauw, Cees de Bruyne en Kees Sietsma waren de eersten die in de jaren tachtig aan de bel trokken om aandacht te vragen voor de criminele ontwikkelingen die zij zagen als een direct gevolg van het Nederlandse softdrugsbeleid, en voor de aanpak van de groeperingen die zich met de handel bezighielden (Blaauw, 1980; Sietsma, 1985, p. 180; Klerks, 2000, p. 102). Om het probleem zichtbaar te maken werd door de toenmalige Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) een brede criminaliteitsbeeldanalyse gemaakt. De in 1988 gerapporteerde bevindingen waren dat op dat moment in Nederland zo'n 200 georganiseerde criminele groeperingen actief zouden zijn. Aangezien Italië slechts vier maffia's telde die aan dat criterium voldeden, deed dat cijfer de alarmbellen behoorlijk rinkelen. Hoewel er allerlei kritiek mogelijk was op de wijze waarop die groepen waren geteld en wat nu precies de definitie van 'georganiseerd' was, werd helder dat er iets moest gebeuren. Wat dat 'iets' zou kunnen zijn werd in eerste instantie door Kees Sietsma, toenmalig recherchechef

in Amsterdam, nader uitgewerkt. Hij deed dit aan de hand van ideeën die hij daarover al in 1985 op papier had gezet. Sietsma was eigenlijk voorstander van een Nationale Recherche (NR), een Nederlandse FBI, want volgens hem was 'het een illusie dat je de internationale misdaad nog op lokaal niveau kunt bestrijden' (Haenen & Meeus, 1996, p. 2). Hij besepte echter dat een dergelijke 'superpolitie' in de toenmalige bestuurlijke verhoudingen onaanvaardbaar zou zijn en daarom stelde hij een compromis voor: samenwerking van de recherche op regionaal niveau in één team, met moderne opsporingstechnieken uitgerust, en qua informatie afgezonderd van de reguliere researchediensten van de toenmalige korpsen. In 1987 werd een concreet voorstel voor de oprichting van een dergelijk team geformuleerd. De regering Lubbers II trok op de politiebegroting voor 1989 middelen uit voor de oprichting van een Interregionaal rechercheteam. Het duurde echter nog tot 1990 voordat alle administratieve strubbelingen (bijvoorbeeld over de betaling van overuren) uit de weg waren geruimd en dit eerste Interregionaal Recherche Team (IRT), Noord-Holland/Utrecht, met het opsporingsonderzoek kon beginnen (Haenen & Meeus, 1996, p. 30-31).

Het initiatief tot een gecoördineerde aanpak

Het kabinet Lubbers III legde in 1992 de wens tot een intensieve en gecoördineerde aanpak van het probleem van de georganiseerde criminaliteit neer in de nota 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland, dreigingsbeeld en plan van aanpak'.⁸ De regering constateerde dat bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de gedachten nog primair uitgingen naar strafrechtelijke interventies, maar dat ook de structurele maatschappelijke oorzaken van het probleem aandacht behoeften. Preventie van georganiseerde misdaad was evenzeer noodzakelijk. Daarmee werd vooral gedoeld op het verstoren van de legale infrastructuur waarvan de criminelen gebruikmaakten. Er zou in dat licht een permanente projectgroep 'aanpak georganiseerde criminaliteit' worden gevormd, die de voor georganiseerde criminaliteit meest kwetsbare sectoren moest identificeren en doorlichten en moest adviseren over de aanpak van de gesignaleerde problemen. De groep zou tevens worden belast met de evaluatie van preventieprojecten en afgesloten opsporingsonderzoeken. Voorts werd een bestuurlijke aanpak door het openbaar bestuur voorgestaan, allereerst om de bewustwording omtrent het mogelijke misbruik door criminelen van de lokale overheid te vergroten; daarnaast om de integriteit van lokale besturen en ambtelijke organisaties te bewaken. In het verlengde daarvan werd gewezen op het belang van publiek-private samenwerking, aangezien ook juridische, fiscale en financiële deskundigen een rol konden spelen als faciliteerders van georganiseerde misdaad. Het instellen van een Meldpunt ongebruikelijke transacties maakte daarvan deel uit. De strafrechtelijke aanpak zou worden versterkt door

8 *Kamerstukken II, Vergaderjaar 1991/92, 22838, nr. 1.*