

DRUGS DE BAAS



DENKWERK

Hoe Nederland zijn
drugsprobleem onder
controle kan krijgen



DenkWerk is een onafhankelijke denktank die met krachtige ideeën bij wil dragen aan een welvarend, inclusief en vooruitstrevend Nederland. Hiervoor brengt DenkWerk Nederlanders bij elkaar die hun rijke kennis, ervaring en creativiteit willen inzetten om richting te geven aan brede maatschappelijke vraagstukken die hen na aan het hart liggen.

Om dat te bereiken doet DenkWerk haar eigen onderzoek, gebruikmakend van een breed netwerk van experts. Hiermee willen we vraagstukken grondig onderzoeken, structuur brengen en inspiratie aandragen voor acties of verder onderzoek.

Om bij te dragen aan het maatschappelijk debat en verandering in gang te zetten, streven we ernaar de resultaten van ons werk in het publieke domein te delen.

Barbara Baarsma
Bernard ter Haar
Boudewijn Wijnands
Frans Blom
Hans Wijers
Haroon Sheikh
Jaap Winter
Marelle van Beerschoten
Marion Koopman
Jerôme Crijs (roulerend)

Eerdere publicaties:

Artificial Intelligence in Nederland (juli 2018)
Arbeid in Transitie (januari 2019)
Onrust in Voorspoed (juli 2019)
Klein Land, Grote Keuzes (januari 2020)
Publiek en Effectief, het kan! (juli 2020)
De Online Wereld.nl (februari 2021)
De Datagedreven Toekomst.nl (februari 2021)
Globalanceren (juni 2021)
Voorbij Netto-Nul naar Planeet-Positief (januari 2022)

contact@denkwerk.online
www.denkwerk.online

Drugs de baas

Hoe Nederland zijn drugsprobleem onder controle kan krijgen

Juni 2022



Dit is een lied over een plant
Een groene plant
Een mooie plant
Een welriekende plant
Een grote en sterke
Ja een nuttige plant
Het gaat over de Cannabis Sativa Hollandica
Oftewel nederwiet

Nederwiedewiedewiet
Wiedewiedewiet
Ja ja nederwiedewiedewiet

...

Net zo goed als Coco
Indonesia Accapulco Colombia
Ja ja ja ja ja jah jaay

Nederwiet
Daarvoor hoeft niemand in
Verre vreemde landen in
De bak te zitten
Nederwiet
Nederwiet nederwiet
En verder gaat dit lied niet

Joost Belinfante en Doe Maar
"Nederwiet", 1980



VOORWOORD

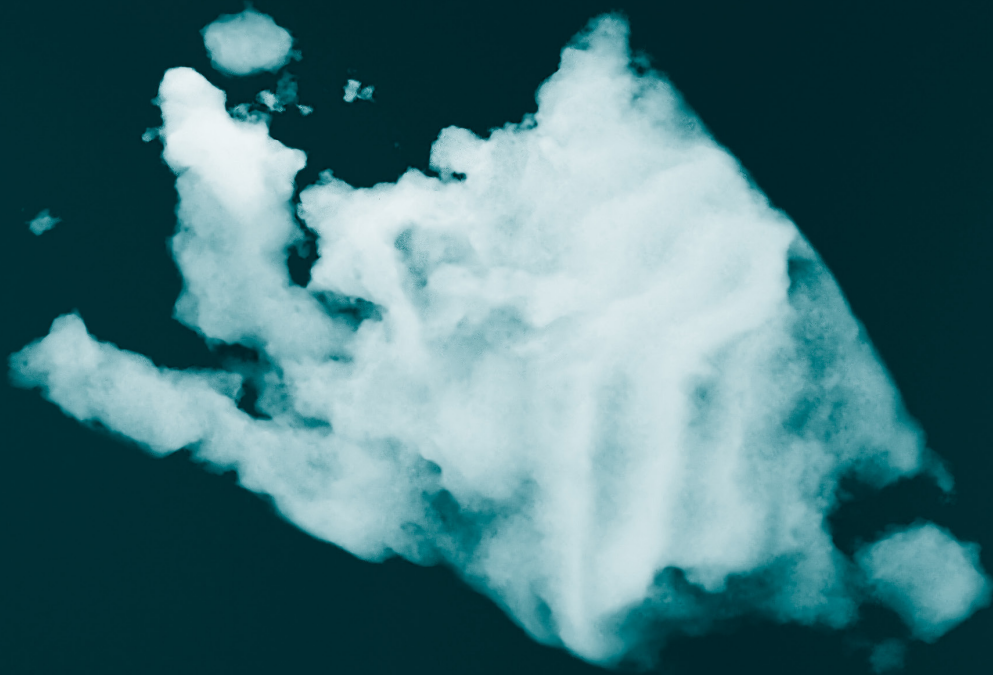
De productie, distributie en – hiermee samenhangende – consumptie van (illegale) drugs in Nederland gaan gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Die kosten ontstaan op uiteenlopende terreinen: van verslaving tot drugsgerelateerd geweld, en van dumpingen van drugsafval tot omkoping. Op de meeste van deze assen heeft zich in de afgelopen jaren een verslechtering voorgedaan.

Er is daardoor meer aandacht voor het tegengaan van drugscriminaliteit, ook vanuit de politiek. Deze heeft al geleid tot een verruiming van budgetten voor repressie en preventie; voor betere monitoring en verscherpte controles. Door de gefragmenteerde informatie van de drugsmarkt bestaat echter het risico dat beleid wordt onderbouwd vanuit ideologie en anekdotisch materiaal.

We zien toegevoegde waarde in meer feitelijkheid en analyse, om tot een effectiever en geloofwaardiger drugsbeleid te komen. Dit 10^e DenkWerkrapport beoogt een zo gestructureerd en helder mogelijk beeld te geven van de meest problematische soorten drugs, vanuit het perspectief van criminaliteit. Wat is de impact van de onderscheppingen die ieder jaar toenemen? Welke rol speelt de haven hierin; en hoe wordt het verdienmodel van criminelen in Nederland beïnvloed?

Op basis van feitelijk onderbouwde antwoorden op deze vragen formuleren we beleidsaanbevelingen. Dit doen we aan de hand van economische, juridische en culturele dimensies. Samen hebben ze een voedingsbodem gecreëerd voor het gunstige vestigingsklimaat van Nederland voor drugscriminelen; en diezelfde aspecten bieden de oplossingsrichtingen om dit vestigingsklimaat te beïnvloeden.

Daarin willen we de hoofdvraag beantwoorden: hoe kunnen de maatschappelijke kosten van criminaliteit door de handel in en consumptie van cocaïne, synthetische drugs en cannabis worden verlaagd?



1 INTRODUCTIE – OMVANG VAN HET PROBLEEM

Samenlevingen hebben door de eeuwen heen geworsteld met verslavende middelen. Sommige middelen zijn legaal, maar schadelijk; andere zijn in meer of mindere mate verboden, en de regimes zijn ogenschijnlijk niet gekoppeld aan schade voor volksgezondheid of maatschappij.

De focus van dit rapport is gelegd op drugs die het meest problematisch zijn vanuit het perspectief van criminaliteit. In Nederland zijn dit drie drugssoorten: cannabis, synthetische drugs (xtc en speed)¹ en cocaïne.² Het is belangrijk om het verschil tussen de lenzen van criminaliteit en volksgezondheid aan te geven. Vanuit het perspectief van gezondheid zou je niet alleen moeten kijken naar illegale drugs: tabak scoort van alle grote drugssoorten verreweg het slechtst qua sterfte.^a Alcohol scoort slecht door het grote aantal problematische gebruikers en schade aan de medemens

(agressie, verkeersonveiligheid). Andersom zou vanuit het gezondheidsperspectief xtc minder interessant zijn: de schade voor de gebruiker en zijn omgeving is beperkt.

De economische omvang van de Nederlandse drugshandel is een belangrijke factor in het bepalen van de schade aan de Nederlandse maatschappij. Winstgevendheid van drugs correleert met de ernst van het gebruikte geweld. Geweld – en de dreiging daarvan – wordt 'ontwrichtend' wanneer het gesloten criminele circuit wordt geopend naar onschuldige burgers, agenten, advocaten en rechters. Criminelen die zich deze ontwrichtende acties kunnen permitteren, hebben daar allereerst veel inkomsten voor nodig.

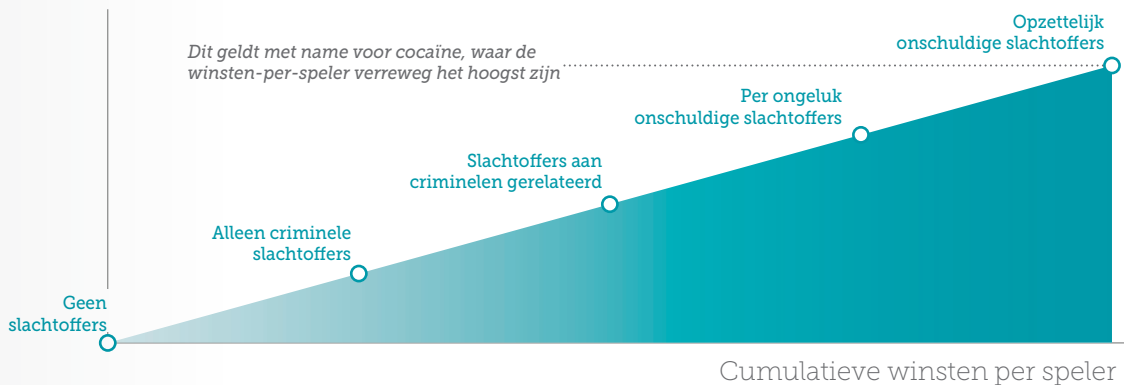
Een grote illegale markt heeft daarnaast een sterk aanzuigende werking op mensen van buiten het criminele milieu, om snel rijk te worden. Dit geldt voor alle drugssoorten waar veel geld in omgaat. Deze aantrekkingskracht geldt bijvoorbeeld voor mensen in de landbouw- en visserijsector^{b,c} en

1 Andere gangbare benamingen voor dezelfde drugs: xtc = ecstasy, speed = amfetamine.
2 Er is een veelheid aan andere drugs, maar deze zijn minder problematisch qua criminaliteit; en/of hebben minder gebruikers in Nederland.

Figuur 1. Met de toename van winsten uit Nederlandse drugshandel groeien ook het drugs-gerelateerde geweld en de dreiging hiervan

Geweld

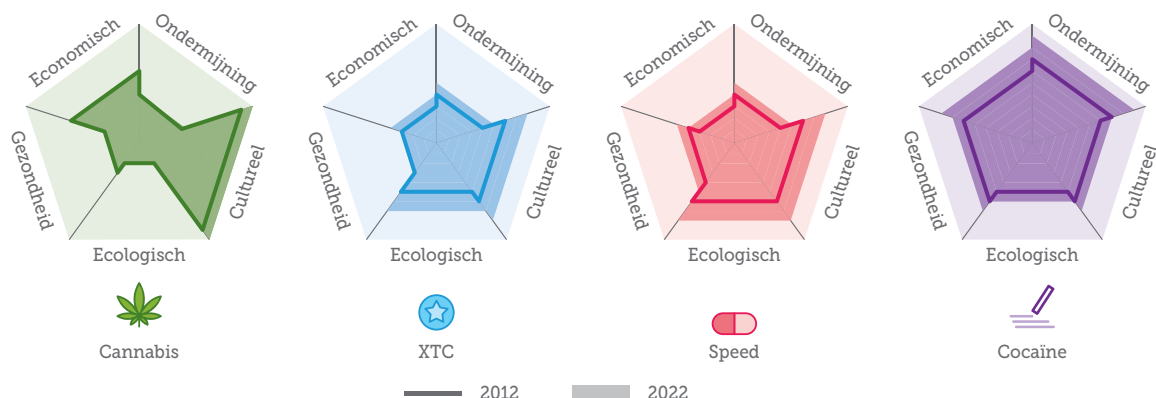
Aantal slachtoffers (incident vs structurele 'collateral damage')
Extremiteit van geweld (pistool vs. machinegeweer)
Ervarenheid van de daders (beroepscriminelen vs. minderjarigen)
Perceptie van veiligheid (bijv. onder ambtenaren, havenmedewerkers)



Bron: Tweede verkennende studie Liquidaties (WODC), 2021; DenkWerk

Figuur 2. In termen van totale schadelijkheid komt cocaïne als de meest problematische drug naar voren; maar ook de andere drugs scoren slecht

Mate van schadelijkheid, en verslechtering in de afgelopen 10 jaar



Economisch impact door hoeveelheid crimineel geld (oneerlijke concurrentie, economische system schade);
 Ondermijning impact op ambtelijke, juridische en journalistieke actoren door inmenging van drugscriminelen – veelal via geweld of geweld dreiging;
 Cultureel impact door normalisering van criminele handel (zwijgwijken, vervroegde schoolverlaters);
 Ecologisch milieu-impact door verstoring van biodiversiteit (ontbossing), gifstoffen (voor productie of als restproduct);
 Gezondheid impact op volksgezondheid door gebruik van schadelijke drugs (verslavingskracht, schadelijkheid voor gebruiker en omgeving).

Bron: DenkWerk-analyse

voor kwetsbare jongeren^d. Dit zijn jongeren die niet meer school gaan en – eenmaal toetreden tot de criminele wereld – daar lastig uit kunnen ontsnappen.

Drugscriminaliteit is dus geen probleem van een selecte groep van figuren uit de onderwereld; het is eerder een actieve vulkaan waarvan de uitbarstingen ook grote effecten hebben in de bovenwereld. Verwant aan drugscriminaliteit zijn ook andere vormen van criminaliteit: de handel in zware wapens, mensensmokkel en het misbruiken van legale bedrijven voor witwassen. Bovendien zijn er de gevaren van branden in illegale cannabis-kwekerijen en explosies in drugslaboratoria; de ecologische schade door dumpingen van synthetisch drugsafval; maar ook de terreur gericht op onschuldige werknemers die in aanraking zijn gekomen met een onderschept cocaïne transport.^e

De schadelijkheid van Nederlandse drugsactiviteiten beperkt zich evenmin tot de Nederlandse grens: Nederlandse cocaïne is afkomstig van criminele groeperingen in Zuid- en Centraal-Amerika. Winsten komen in de zakken van criminelen, terwijl aan cocaboeren amper een leefbaar inkomen wordt betaald.^f Door het gebruik van

illegale pesticiden en het ontbossen van oerwoud is cocaïne productie een bedreigende factor van biodiversiteit in Colombia, Peru en Bolivia.⁹ In België en Duitsland duikt steeds vaker drugsafval op dat door Nederlandse producenten is gedumpt.^h

Er zijn verschillende manieren om de schade voor volksgezondheid te meten. Belangrijke elementen zijn in ieder geval de mate van verslavingskracht en het risico op acute gezondheidsincidenten en sterfte. In Nederland zijn ongeveer 30.000 mensen in behandeling bij verslavingszorg vanwege alcohol. Dit is meer dan de optelsom van het aantal mensen in behandeling vanwege cannabis (ongeveer 10.000), heroïne (ongeveer 9.000), cocaïne (ongeveer 7.500), speed (ongeveer 2.000) en xtc (minder dan 150). Weliswaar worden mensen zelden in een verslavingskliniek behandeld vanwege tabak, maar ruim 15% van de rokers is verslaafd – oftewel ruim 500.000 Nederlanders.³

Het risico op sterfte is zeer hoog: gemiddeld overlijdt ieder jaar ongeveer 1 op de 150 rokers aan de gevolgen van roken, oftewel 2 mensen per uur (ongeveer 20.000 per jaar). Van de grotere drugssoorten is deze ratio alleen voor heroïne nog

³ Verslaafd: rookt meer dan 20 sigaretten per dag.

slchter. Het aantal doden dat aantoonbaar wordt veroorzaakt door xtc is een tental, al ligt het werkelijke aantal waarschijnlijk hoger.⁴ Alcohol scoort minder slecht dan tabak, maar alsnog veel slechter dan veel illegale drugs: jaarlijks sterven ongeveer 2.500 Nederlanders aan de gevolgen van alcohol.^{5,i}

De glijdende schaal van drugscriminaliteit

In de afgelopen 5-10 jaar is de maatschappelijke schade in Nederland flink toegenomen op alle genoemde dimensies. Tussen 2011-2015 en 2016-2021 trad een bijna-verdubbeling op van het aantal drugsdumpingen, van 115 naar 210.^j In 'piekjaar' 2018 werd bijna elke dag een dumping ontdekt.⁶ De kosten van jongeren die vroegtijdig van school gaan om in de drugscriminaliteit te werken, worden geschat op €40-50 miljoen per jaar. De geschatte kosten van stroomdiefstal voor illegale cannabiskwekerijen lopen op tot €200 miljoen per jaar. De totale maatschappelijke kosten van drugscriminaliteit in Nederland werden in 2020 geschat op €3,2-4,1 miljard, waarvan €1,7-2,6 miljard aan strafrechtelijke kosten.^{7,k}

Drugscriminaliteit leidt bovendien tot ondermijning van de Nederlandse rechtsstaat: de ontregeling van ambtelijke, juridische en journalistieke actoren door inmenging van drugscriminelen – veelal via geweld of geweldsdreiging. De afgelopen jaren zijn deze dimensies permanent verschoven, met schadelijke uitschieters in termen van liquidaties en aanslagen.^l Overigens heeft dat geweld wel geleid tot meer aandacht van recherche-instanties. Maar machtige drugsgroeperingen zijn niet altijd zichtbaar door geweldplegingen – juist omdat dit aandachtseffect bekend is bij criminelen.⁸ Een periode van minder geweld mag

dan ook nog niet worden geïnterpreteerd als een succesvolle bestrijding van drugscriminaliteit.

In dit onderzoek willen we aanbevelingen doen om de Nederlandse drugscriminaliteit structureel aan te pakken. Gaat ons land daarin meer de kant op van een gereguleerde markt zoals voor alcohol, waarin amper sprake is van criminele handel? Of de kant van repressie, zoals in een zerotolerancebeleid met zware handhaving?

Het huidige Nederlandse beleid zit ergens tussen deze twee denkrichtingen in. Daarin zijn de maatschappelijke kosten door drugscriminaliteit hoog. Dat het complex is om een succesvol drugsbeleid te formuleren, komt mede door de vele varianten waarin drugsproductie, -distributie en -criminaliteit bestaan. Geweld kan latent zijn, terwijl drugscriminelen onder de radar veel macht opbouwen; of er zijn vooral veel kleine criminelen die op zich weinig 'ondermijning' veroorzaken, maar wel optellen tot een groot circuit van illegale inkomsten – zoals de cannabishandel in Nederland.

De overheid kan de worsteling met drugs dan ook niet in één keer wegnemen. Maar ze kan wel bijdragen aan een succesvol drugsbeleid – een waarin ze de maatschappelijke kosten beperkt, en de geloofwaardigheid van de maatschappelijke ordening van het drugsvraagstuk vergroot.

In de hoofdstukken 2 tot en met 4 gaan we verder in op de kenmerken van de drie drugssoorten: wie zijn de vragers en wie de aanbieders? Hoe wordt in Nederland met drugshandel geld verdiend? En welke rol speelt ons 'vestigingsklimaat' daarin? In hoofdstuk 5 verdiepen we de rol van de haven in de Nederlandse cocaïnehandel. In de hoofdstukken 6 tot en met 8 zetten we de denklijnen van regulering en repressie verder uiteen. In hoofdstuk 9 besteden we aandacht aan de maatschappelijke omslag die in Nederland nodig is ten aanzien van de meest schadelijke drugs. Hoofdstuk 10 is concluderend, met een samenvatting van de beleidsaanbevelingen.

⁴ Dit is – net als voor cocaïnegebruik – lastig te bepalen omdat forensisch onderzoek zelden wordt gedaan, en de dood dan niet wordt gekoppeld aan drugsgebruik.

⁵ Alcohol leidt zelden tot acute sterfte – in tegenstelling tot een drug als heroïne – maar veroorzaakt wel ruim 5.000 acute ziekenhuisopnames per jaar. Ook belanden jaarlijks 15.000 Nederlanders op de spoedeisende hulp door alcohol-gerelateerde ongevallen en geweld.

⁶ 292 dumpingen in totaal.

⁷ €400-700 miljoen aan kosten voor gevangenis capaciteit (DJI), €790-980 miljoen voor politie capaciteit.

⁸ Dit geldt bijv. voor Kompania Bello, een Albanese cocaïneclan die de gehele keten van bronland tot aan consumptieland jarenlang beheerste en bewust zo min mogelijk geweld inzette.



2 MARKTDYNAMIEK VAN VRAAG EN AANBOD

We richten ons in dit hoofdstuk op de karakteristieken van de markten voor cannabis, synthetische drugs en cocaïne. Daarin besteden we aandacht aan de partijen achter consumptie enerzijds en handel (productie en distributie) anderzijds. Te beginnen met de gebruikskant: wie zijn de consumenten van de verschillende drugssoorten in Nederland?^m

Cannabis heeft verreweg de meeste gebruikers: ruim 1,1 miljoen jaarlijkse gebruikers, van wie ongeveer 220.000 mensen dagelijks roken. 'Cannabis' is de overkoepelende term voor hasj en wiet. Hasj heeft doorgaans een sterker effect dan wiet; het gehalte van de werkzame (en verslavende) stof THC lag op 24% in 2021, tegenover 15% voor wiet. De sterke stijging in het percentage werkzame stof in de laatste tien jaar kan een reflectie zijn van consumentenvoorkeuren, maar is ook 'effectief' voor verkopers vanwege de grotere kans op verslaving.

Xtc heeft ongeveer 400.000 gebruikers in Nederland. Deze drug geeft een euforisch gevoel, en is vooral populair geworden tijdens de opkomst van house, dance en techno. Mede door de rol van Nederland op dit muzikale vlak is xtc uitgegroeid tot de populairste drug na cannabis. In tegenstelling tot de andere drugssoorten die we bespreken, heeft xtc geen lichamelijke verslavende werking.

Speed heeft ongeveer 180.000 gebruikers. Net als xtc is speed een synthetische drug, met vergelijkbaar effect als cocaïne: stimulerend, oppeppend. Speed is veel goedkoper dan cocaïne, maar mist een deel van de kwaliteiten die aan cocaïne worden toegeschreven. De lage prijzen spelen een rol in de populariteit van speed in Centraal- en Oost-Europa, terwijl cocaïne daar een fractie van het West-Europese gebruik kent.

Cocaïne heeft ongeveer 250.000 gebruikers. De drug wordt zowel gebruikt in huiselijke sfeer als in uitgaanssfeer, en is – net als speed – vaak complementair aan andere drugs, zoals alcohol.

Vergeleken met andere drugs zijn de gebruikers van cocaïne hoger opgeleid en vaker woonachtig in steden.⁹ Cocaïne heeft een sterk verslavend effect.

Binnen de overige drugs heeft de sterkste groei plaatsgevonden in het gebruik van lachgas (ongeveer 350.000 jaarlijkse gebruikers), ketamine (~130.000) en GHB (~50.000). In Nederland zijn ook enkele signalen van crystal meth-gebruik.¹⁰ Deze synthetische drug heeft productsynergie met speed: het maakt deels gebruik van dezelfde precursoren.¹¹ Crystal meth is minder populair in Nederland, waarschijnlijk door zijn 'extremere' en verslavende werking. Ditzelfde geldt voor heroïne, dat op het toppunt van populariteit door ongeveer 30.000 Nederlanders werd gebruikt. De meesten van de nog 14.000 problematische gebruikers zijn al meer dan tien jaar verslaafd.^o

Hoe verhoudt de Nederlandse gebruiker zich tot andere gebruikers in Europa? Het Nederlandse cocaïnegebruik ligt boven het Europese gemiddelde. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en Spanje is dit nog hoger. Het VK heeft in relatieve en absolute zin de meeste jaarlijkse gebruikers van cocaïne: meer dan 1 miljoen. Nederland heeft het hoogste xtc-gebruik, met 4% van de mensen in de leeftijdsgroep van 15-64 jaar die afgelopen jaar minstens één keer gebruikte.¹² Ook in de consumptie van speed scoort Nederland het allerhoogst. De consumptie van cannabis ligt ruim boven het Europese gemiddelde.^p

Toch komt de rol van Nederland als 'drugland' vooral voort uit het disproportioneel grote aandeel van Nederland in de productie en distributie van illegale drugs. Hier gaat het volgende hoofdstuk verder op in.

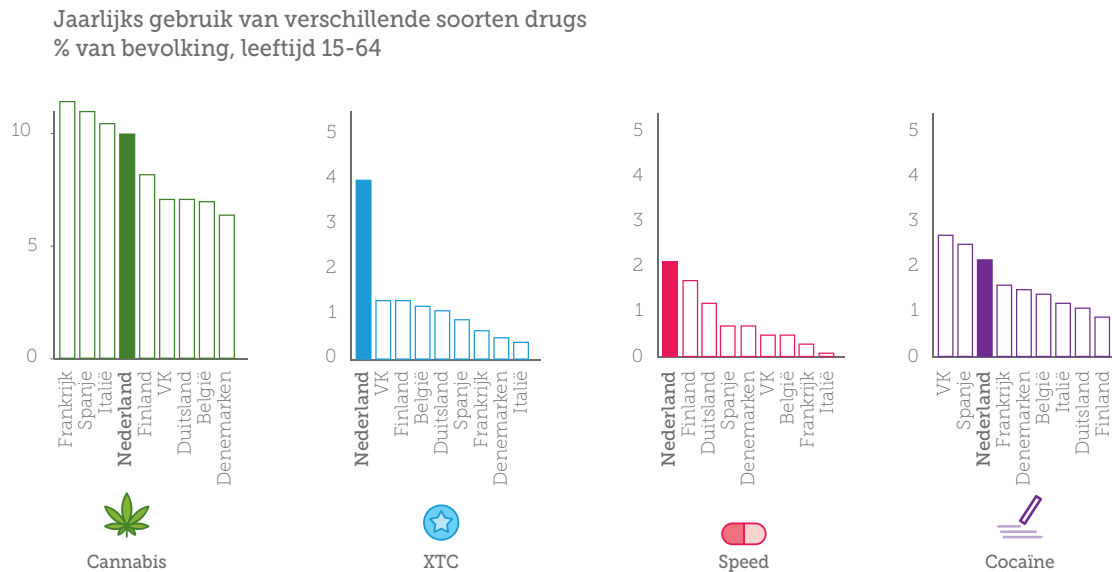
⁹ Het laatste-jaar-gebruik is 4x zo hoog onder HBO- en WO-opgeleiden, en stedelingen hebben gemiddeld 2x zo vaak ervaring met cocaïne. De meeste gebruikers zijn 20 tot 30 jaar oud.

¹⁰ Ook geschreven als methamfetamine.

¹¹ Uitgangsstoffen; chemische 'ingrediënten' voor de productie van synthetische drugs.

¹² Wereldwijd ligt alleen in Australië het laatste-jaar-gebruik van xtc nog hoger dan in Nederland.

Figuur 3. Het Nederlandse gebruik van xtc en speed is het hoogst van Europa; ook qua cocaïne en cannabis scoort Nederland relatief hoog



Bron: Trimbos, op basis van European Drug Report 2022 (EMCDDA)

Rioolwateronderzoek impliceert dat het gemiddelde cocaïnegebruik in Antwerpen verreweg het hoogst is van Europa: ruim 2x zo hoog als in Brussel; en bijna 2x zo hoog als in Sankt-Gallen en Amsterdam, de nummers 2 en 3 in de top-3 van Europese cocaïne-steden.⁹ Dit lijkt samen te hangen met de rol van Antwerpen als mega-importeur van cocaïne in Europa. Zwitserland kent ook een zeer hoog cocaïnegebruik. Dit heeft mogelijk vooral te maken met de betalingsbereidheid voor deze relatief dure drug.

Het is te beperkt om de normalisering van drugs af te meten aan het aantal gebruikers. De kennis onder uitgaanders en studenten is toegenomen, en de toegang is vereenvoudigd

Normalisering

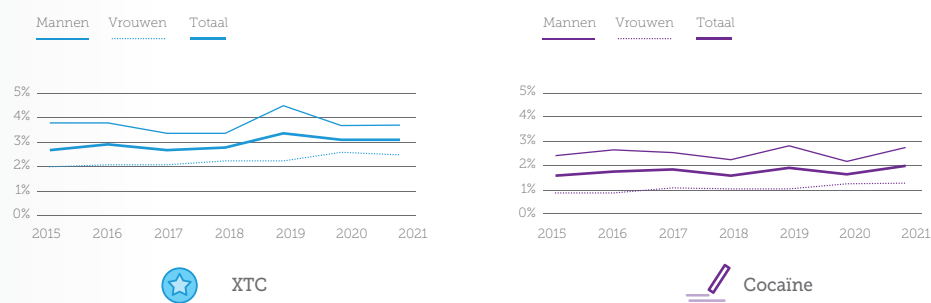
Opvallend is het gemak waarmee alle soorten illegale drugs van ‘menukaarten’ kunnen worden besteld. In hoeverre zijn ze genormaliseerd geraakt in Nederland?

De consumptie van cannabis, synthetische drugs en cocaïne is in de afgelopen 5 jaar vrijwel stabiel gebleven. Xtc-gebruik nam af tijdens de covid-periode, toen feesten en festivals werden afgelast. In de eerdere periode van 2009-2019 is de gemiddelde cocaïneconcentratie toegenomen in rioolwater in Nederland en Europese landen. Dat is echter vooral toe te schrijven aan de stijgende puurheid van de geconsumeerde cocaïne, niet zozeer aan het stijgende aantal gebruikers of de stijgende consumptie per gebruiker.

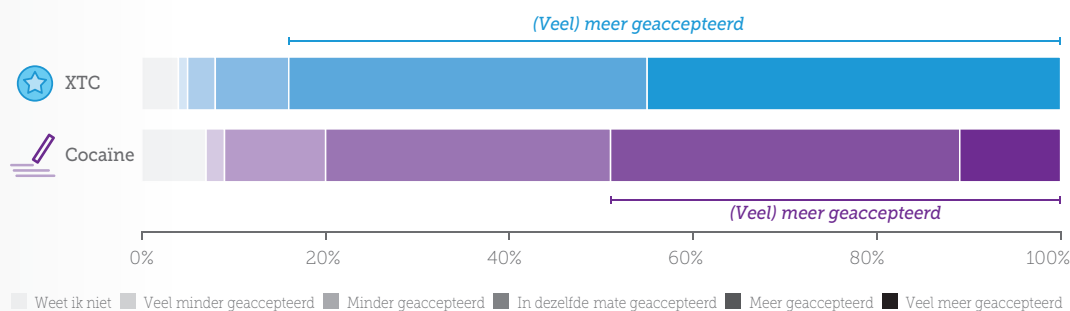
Voor een verdere normalisering van de drugs in termen van gebruik is dan ook weinig cijfermatig bewijs te vinden. Maar het is te beperkt om de normalisering van drugs af te meten aan het aantal gebruikers. Onderzoeken onder uitgaanders en studenten laten zien dat de kennis is toegenomen en dat de toegang is vereenvoudigd: ze weten meer over drugs, en kunnen drugs makkelijker kopen. De sociale acceptatie is in de afgelopen 5 jaar fors toegenomen: 84% beschouwt xtc als

Figuur 4. Het aantal gebruikers van xtc en cocaïne is in Nederland in de afgelopen jaren relatief stabiel gebleven, maar de acceptatie onder jongvolwassen uitgaanders is fors toegenomen

Jaarlijks gebruik van xtc en cocaïne
% van bevolking, leeftijd 18+



Inschatting van de acceptatie van xtc en cocaïne nu in vergelijking met 5 jaar geleden



Bron: Cijfers Drugs (Trimbos), 2022, Het Grote Uitgaansonderzoek 2020 (Trimbos), 2021

(veel) meer geaccepteerd. Voor cocaïne is dit 49%, terwijl slechts 13% inschat dat deze drug (veel) minder is geaccepteerd.¹³

Normalisering kan als voordeel hebben dat meer kennis ontstaat over veilig gebruik en bewustzijn over de nadelen van gebruik. Daar staat tegenover dat het gebruik van illegale drugs in toenemende mate verankerd raakt. Dit is problematisch om een aantal redenen, maar vooral omdat de normalisering van consumptie ook een voedingsbodem biedt voor de normalisering van handel. Dit werd in het verleden zichtbaar voor cannabis en meer recent voor synthetische drugs. Ook lijkt het op te treden voor cocaïne. We beschrijven in hoofdstuk 4 de relatie tussen normalisering en vestigingsklimaat in meer detail.

Dynamiek van de aanbodkant

Wie zijn de handelaren in deze drugs?

Cannabis: Nederland telt meer cannabiskwekerijen dan cafés: volgens onze berekeningen 15.000 tot 17.000.¹⁴ Aanbieders zijn voor het grote merendeel zeer klein: ‘garage- en zolderkamerproducenten’. Hasj is hoofdzakelijk afkomstig uit Marokko, terwijl wiet binnenlands wordt gekweekt (‘nederwiet’). In Nederland worden voorbereidingen getroffen voor het ‘wietexperiment’¹⁵. Dit is bedoeld om – door middel van enkele geselecteerde telers – te ontdekken of legale levering, inkoop en verkoop van cannabis mogelijk is. In de komende jaren zal Nederlandse cannabis grotendeels van illegale handel afhankelijk blijven: het experiment is nog niet van start en betreft een klein aantal coffeeshops.

13 31% van deze jongvolwassen uitgaanders denkt dat xtc en cocaïne ‘in dezelfde mate’ geaccepteerd zijn.

14 Bandbreedte op basis van 50–75% productie- en importoverschot, waarmee 3–5% van Europese vraag zou worden bediend – bovenop de Nederlandse markt. Zie de online Appendix voor toelichting.

15 Voluit: experiment gesloten coffeeshopketen.

Xtc en speed: op de synthetische markt zijn alleen al in 'productie-hub' Noord-Brabant vele tientallen spelers direct actief.¹⁶ De productie van deze drugs is veel complexer dan de kweek van cannabis. Er zitten daarnaast relatief veel schakels in de keten van productie en distributie, en daarmee vele honderden mensen die meeprofiten: laboranten; contacten die de panden en apparatuur regelen; importeurs van precursoren via dekmantelbedrijven¹⁶; mensen die het drugsafval dumpen; chauffeurs; 'brokers' die deze partijen met elkaar verbinden.

Cocaïne: deze markt kent in Nederland vele tientallen kleine spelers, en enkele zeer grote. De barrière voor toetreding op de markt van cocaïnehandel is hoog qua kapitaal (aankoop van cocaïne is duur), qua connecties, en door geweldsdreiging vanuit de competitie. Cocaïnehandel vergt relatief weinig mensen, maar wel connecties in bron- of transitlanden, en insider-connecties in Nederlandse/Belgische havens.¹⁷

Wat betekenen de karakteristieken van drugs voor de manier waarop ze worden verhandeld? Voor drugs die op veel plekken kunnen worden geproduceerd, is het logisch om de productie te decentraliseren: zo dicht mogelijk bij de consument. Dit geldt voor cannabis en synthetische drugs ('local sourcing'). Hoe verder de productie verwijderd is van de consument, hoe groter het risico op onderscheppingen; en daarmee, hoe hoger de totale kosten.

Voor cannabis is daarnaast weinig expertise nodig, en de financiële toetredingsbarrières zijn laag: de voornaamste kosten zijn die van benodigde stroom, die vaak wordt afgetapt. Spanje is een veel logischere locatie voor hasjimport dan Nederland door de verbinding met Marokko; en ook voor cannabisproductie, door de gunstige weersomstandigheden voor buitenteelt en de lage

bevolkingsdichtheid.^{18,5} De grote rol die Nederland op dit gebied had, lijkt dan ook te zijn afgenomen.¹⁹ Wel wordt er ook in Nederland geproduceerd voor de binnenlandse markt – in de afgelopen 10 jaar zijn gemiddeld 4.000-5.000 kwekerijen per jaar opgerold. Sinds 2016 is dit aantal lager geworden¹, maar dat lijkt vooral te zijn veroorzaakt door beperktere politiecapaciteit: de prioriteit is verschoven naar cocaïne en synthetische drugs.^{20,u}

Nederland is mondiaal een van de voornaamste productielanden van synthetische drugs, met veel expertise en de ervaring met handel in andere illegale drugs. Die expertise raakt steeds verder verspreid over verschillende landen. Sinds een aantal jaar vindt veel productie van xtc en speed plaats in Polen, zij het veelal onder leiding van Nederlandse criminelen. In de afgelopen jaren is Canada een grote xtc-leverancier van de Verenigde Staten geworden; en in grootverbruiker Australië worden tegenwoordig vele tientallen drugslabs per jaar opgerold, wat duidt op een aanzienlijke eigen productie.

Voor drugs die op veel plekken kunnen worden geproduceerd, is het logisch om de productie te decentraliseren: zo dicht mogelijk bij de consument

¹⁶ Legale bedrijven die worden gebruikt voor illegale doelen; voor de import van precursoren vaak bedrijven in Oost-Europa, die de chemicaliën uit China importeren en dan naar Nederland vervoeren.

¹⁷ Dit varieert per smokkeltactiek, maar voor de veel gebruikte 'rip-on / rip-off' (cocaïne wordt los bij een lading geplaatst) in ieder geval: terminalmedewerkers, uithalers of duikers; in het geval van smokkel in legale producten: vrachtwagenchauffeurs, een exporterend en een importerend bedrijf, vaak rederij- en terminalmedewerkers, (voorheen) een corrupte douanier, en soms de rederijbemanning.

¹⁸ Zo werd in april 2022 de grootste Europese wietplantage ooit opgerold in Spanje. Deze telde bijna net zoveel planten als alle in Nederland opgerolde kwekerijen van een heel jaar (in 2020).

¹⁹ Dit is de voornaamste inkomstenbron geweest voor topcrimineel Klaas Bruinsma; en zou de entree naar cocaïnesmokkel zijn geweest voor de clan van Taghi.

²⁰ Terwijl energiediefstal – als indicator voor het aantal cannabiskwekerijen – stabiel bleef.

Voor cocaïne zijn de kosten die Nederlandse groothandelaren dragen relatief hoog, omdat ze cocaïne moeten aankopen in bron- of transitlanden. Grootschalige productie van cocaïne vindt alleen plaats in Colombia, Bolivia en Peru: de omstandigheden van het Andes-gebergte zijn het meest geschikt voor het kweken van cocabladeren. Transport naar Europa vindt veelal plaats vanuit transitlanden, zoals Ecuador, Costa Rica of Brazilië, omdat deze landen minder verdacht zijn voor Europese autoriteiten.²¹

De kweek van cocabladeren is niet voorbehouden aan Andes-gebieden, maar gedijt wel het best in bergachtige gebieden met tropisch klimaat – dus in landen die rond de evenaar liggen. Een ander land dat hiervoor kwalificeert, is Indonesië. In de periode van 1900 tot begin jaren '60 zijn daar, onder leiding van de Nederlandse Koloniale Bank, op grote schaal cocabladeren verbouwd. Die groeiden op Java, en werden door Nederlandse handelaren verscheept naar Nederland en Duitsland.

De Duitse farmaceut Merck produceerde in de periode 1914-1920 bijna 7.000 kilo cocaïne per jaar; en de Nederlandse Cocaïnefabriek (NCF)²² ongeveer 700 kilo. Java concurreerde Peru weg, en had een aandeel van ongeveer 70% in de mondiale handel van cocabladeren. Dit was geheel legaal, en werd pas in 1928 – als onderdeel van de Opiumwet – beperkt tot productie voor medicinale doeleinden. Tot begin jaren '60 verdiende de NCF vooral nog geld met de productie van synthetische cocaïne (novocaïne) en heroïne.⁹

²¹ En dus minder vaak worden (werden) gecontroleerd op cocainemokkel.

²² Gevestigd in het centrum van Amsterdam: op de Schinkelkade.



3 VERDIENMODEL VAN DE NEDERLANDSE DRUGSHANDEL

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de financiële aspecten van de grootste markten waarop criminelen in Nederland actief zijn. Begrip van het verdienmodel is belangrijk om te bepalen op welke drugsmarkten – en op welk deel van deze markten – het overheidsbeleid moet ingrijpen. We schetsen het verdienmodel voor spelers die actief zijn in Nederland, en maken daarbij een onderscheid tussen een groothandelaar en een retailer.

Omdat de drugsmarkt illegaal is, maken we een onderscheid tussen wat we weten en wat we kunnen bepalen. Wat we weten is: de onderscheppingen per type drug, en – met een bandbreedte voor fluctuaties – de consumptieniveaus per drug. Aan de hand van een basaal model kan dan worden bepaald wat de export zou moeten zijn vanuit Nederland. De som van wat wordt geïmporteerd door Nederland en geproduceerd in Nederland, moet gelijkstaan aan de consumptie in en export vanuit Nederland.²³

Voor het bepalen van de consumptie gebruiken we verschillende bronnen: primair de inputs van EMCDDA²⁴ en UNODC²⁵. EMCDDA is de internationale autoriteit op het gebied van de monitoring van drugs en drugsgebruik; UNODC op het gebied van drugsproductie en -criminaliteit. Beide rapporteren ook over onderscheppingen. We gebruiken daarnaast data van het Nederlandse Trimbos-instituut en het Europese rioolwateronderzoek van SCORE²⁶. Inzichten zijn verrijkt met data uit andere rapporten.²⁷ Een toelichting op de berekeningen is te vinden in de online Appendix.^w

De Europese markt voor cannabis is de grootste van de onderzochte drugsmarkten, gemeten naar omzet en winst. Er zijn verreweg de meeste gebruikers: naar schatting 30 miljoen in Europa, tegenover 5 miljoen gebruikers van cocaïne; en

²³ Met inbegrip van onderscheppingen.

²⁴ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
²⁵ United Nations Office on Drugs and Crime.
²⁶ Verbonden aan EMCDDA.
²⁷ Onder andere: meest recente data van de Nederlandse douane over inbeslagnames; van de politie over criminele groeperingen en over de karakteristieken van handelaren (Fenomeenbeeld Drugs).

Figuur 5. Voor het bepalen van het Nederlandse verdienmodel per drug, maken we het model voor 'Import + Productie' = 'Export + Consumptie'



Noot: Winst is hier brutowinst. In het geval van cocaïne gaan hier kosten vanaf zoals voor het betalen van uithalers, corrupt havenpersoneel, communicatiemiddelen, wapens. De aangegeven brutowinst vormt dus een bovengrens. Qua inbeslagnames voor cocaïne kijken we naar de havens van Rotterdam en ook Antwerpen, vanwege de nauwe connectie van Antwerpen met Nederland. Bron: DenkWerk

minder dan 4 miljoen voor xtc of speed.* Daarnaast is de frequentie van cannabisgebruik hoog: alleen al in Nederland rookt ongeveer 20% van de gebruikers – ofwel 220.000 mensen – minstens 20 dagen per maand cannabis.

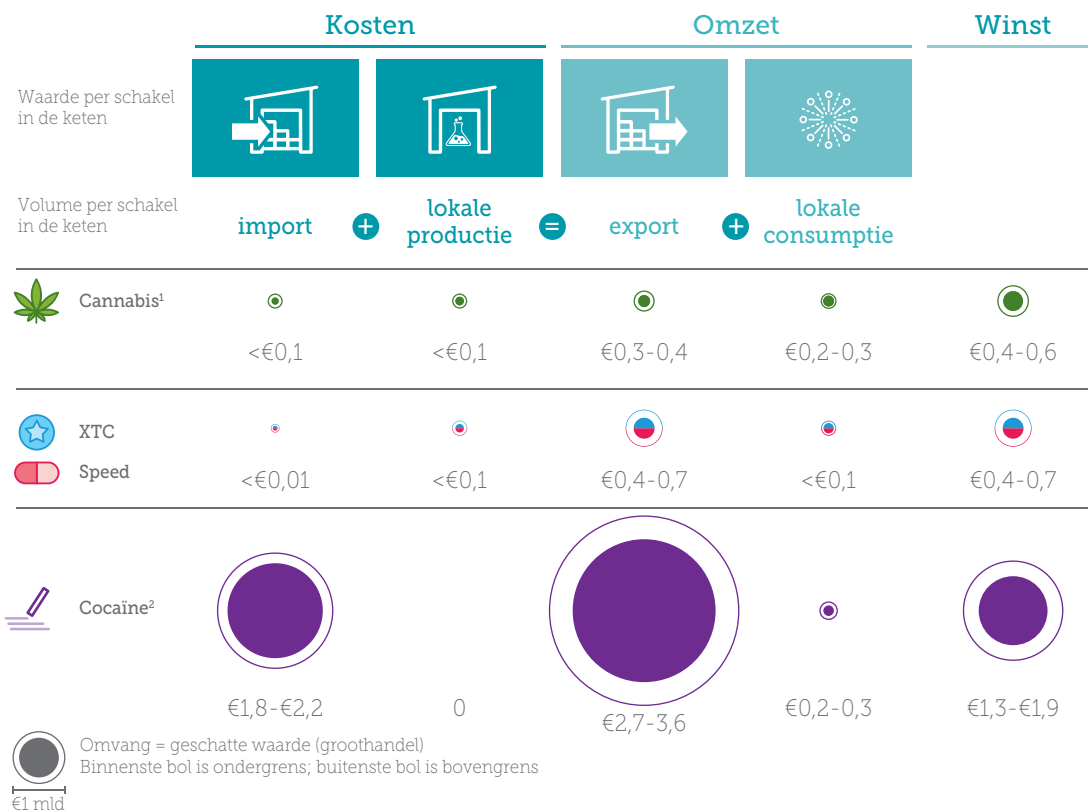
In termen van omzet en winst volgt de cocaïne-markt de cannabismarkt op de voet, door de hoge prijs-per-gewicht: ongeveer €50 voor een gram in Nederland en ruim €60 per gram in Europa. De Europese markt voor synthetische drugs is veel kleiner dan die voor cocaïne en cannabis: er zijn niet alleen minder gebruikers, maar ook veel lagere prijzen-per-dosering. Cocaïne is ruim 5x zo duur als speed; en de gemiddelde xtc-gebruiker creëert maximaal €10 aan criminele omzet gedurende een hele festivaldag.²⁸

Groothandelaren hebben het grootste aandeel in de winsten van drugs. Dit zijn de spelers die drugs importeren (cocaïne) of produceren (met name synthetische drugs) voor het buitenland. Retailers in Nederland bedienen alleen de Nederlandse markt, en dat is niet het segment waar de grote winsten worden gemaakt. De waarde van retailmarkten is desondanks relevant voor het bepalen van de schadelijkheid van drugscriminaliteit: de Nederlandse retailmarkt verschaft nog steeds veel inkomen aan drugscriminelen, en retail is een logische opstap naar grotere (groothandel-) criminaliteit.

Van de hier genoemde soorten drugs gaat verreweg het meeste geld om in cocaïne: Nederlandse groothandelaren maakten in 2021 een brutowinst van €1,3-1,9 miljard. De groothandel-winsten voor cannabis en synthetische drugs zijn eveneens aanzienlijk, maar een ordegrrootte kleiner.

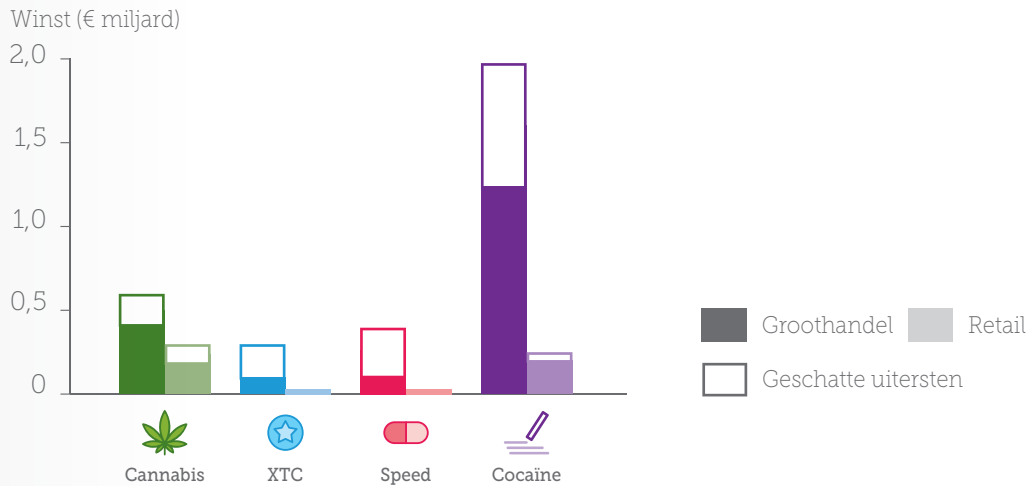
28 Gemiddeld gebruik is 1,5-2 pillen per keer, en 1 pil kost €4-5.

Figuur 6. Cocaïne genereert verreweg de grootste groothandel-winsten van alle Nederlandse drugsactiviteiten



1. Hasj wordt geïmporteerd, wiet wordt geproduceerd 2. Hierin ook de cocaïne via Haven Antwerpen meegenomen; merendeel georganiseerd door criminelen vanuit Nederlands grondgebied. Noot: '0' betekent hier dat de totale waarde kleiner is dan €10 mln. Bron: DenkWerk-analyse (zie Appendix voor toelichting)

Figuur 7. Binnen de Nederlandse drugsactiviteiten worden de grootste winsten geïncasseerd in groothandel. De waarde van Nederlandse retail is beperkt: de Nederlandse markt is een fractie van de totale markt die door groothandelaren wordt bediend



Noot: De retail-winsten van cannabis zijn hoofdzakelijk legaal. Bron: DenkWerk-analyse (zie Appendix voor toelichting)

De rol van Nederland in de Europese en wereldwijde productie van xtc en speed is onmiskenbaar. Nederlandse spelers verkopen echter in beginsel tegen productie- en groothandel-prijzen. Voor het bepalen van hun criminele winsten moeten dan ook deze waarden worden gebruikt, en niet de retail-prijzen. Dit kan, afhankelijk van het land van bestemming, al gauw een factor 5 verschillen.

Als Nederlandse groothandelaren, behalve de Nederlandse markt, ook 75% van de Europese markt voor xtc zouden bedienen en 50% van de Europese markt voor speed, komt de groothandel-winst uit op maximaal €300 miljoen. Als ze bovenop deze Europese activiteiten ook nog 10% van de wereldwijde markt voor xtc verzorgen en 5% van de wereldwijde markt voor speed, kan de totale groothandel-winst tot €700 miljoen oplopen.²⁹

Uitgedrukt in groothandel-prijzen zijn deze getallen een forse correctie op de 'vele miljarden' die soms aan Nederlandse handel in synthetische drugs worden gekoppeld. Hierin laten we de

werkelijke consumptieniveaus zwaarder wegen dan aannames over de theoretische productiecapaciteit.³⁰ En we houden rekening met de vele andere landen die ook grootschalig synthetische drugs produceren. We beschreven in het vorige hoofdstuk de logica van lokale productie voor een drug die overal ter wereld kan worden geproduceerd. Dat Nederland zo'n groot aandeel heeft in Europese en wereldproductie, hangt dan ook samen met de lage prijzen die aan buitenlandse handelaren worden gerekend.

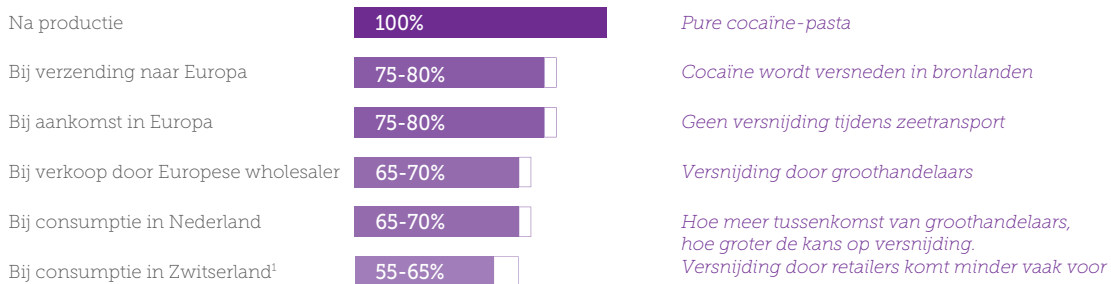
In lijn met de veel hogere groothandel-winsten kent de cocaïnemarkt ook enkele groothandelaren met zeer hoge winsten. Zo werden alleen al in 2021 in Rotterdam 22 ladingen met een gewicht van meer dan 1.000 kilo onderschept. Elk van die ladingen had een groothandel-waarde van ten minste €20 miljoen. Een cocaïnehandelaar met het alias 'Piet Costa' verborg cocaïne in ananassen en importeerde deze vanuit Costa Rica. Hij is dit jaar veroordeeld voor de smokkel van 6.000 kilo cocaïne – een groothandel-waarde van €120 miljoen, verspreid over drie ladingen – en voor het voorbereiden van een mega-smokkel van 25.000 kilo cocaïne, met een groothandelwaarde van €500 miljoen.^y

²⁹ Het precieze aandeel van de wereldconsumptie dat door Nederlandse criminelen wordt voorzien is onbekend – maar in de hier genoemde getallen wordt aan Nederlandse criminelen een aanzienlijke rol toegekend. Gezien het aandeel van Europa in de wereldwijde consumptie, komt dit neer op een Nederlands aandeel in de hele wereldproductie van >25%. Zie ook online Appendix.

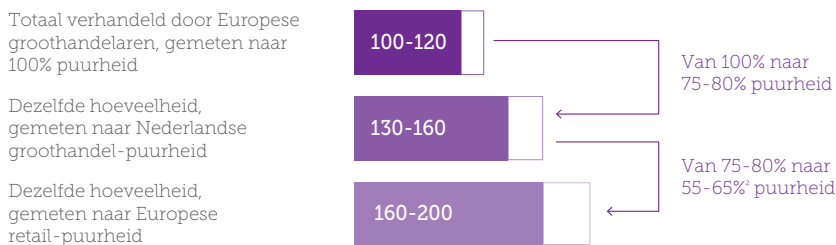
³⁰ Dit is in lijn met de methodologie die het EMCDDA hanteert.

Figuur 8. Gemeten naar de gemiddelde puurheid van cocaïne die aankomt in Nederland, verhandelen Europese groothandelaars jaarlijks 130-160 ton voor consumptie

Typisch verloop van puurheid: bij elke groothandelaar wordt cocaïne verder versneden, om winstmarges op te drijven



Europese groothandelaars verhandelen naar schatting 160-200 ton cocaïne in retail-puurheid, oftewel 100-120 ton pure cocaïne



Dit is de totale hoeveelheid cocaïne die is geconsumeerd, dus exclusief de onderscheppingen

1. Zwitserland als voorbeeld genomen, maar bedoeld is de 'typische retailmarkt': Italië, Verenigd Koninkrijk, Denemarken. In Nederland ligt puurheid hoger, net als in (havensteden in) Spanje doordat hier minder tussenpartijen zijn die de cocaïne versnijden. De gemiddelde Europese retail-puurheid; exacte puurheid varieert door de jaren heen en per regio.

Bron: Cocaine Price and Purity in the EU (EMCDDA), 2021; Europe and the Global Cocaine Trade (EMCDDA), 2022; DenkWerk-analyse

Cocaïne is – hiermee samenhangend – de drug die in Nederland de grootste maatschappelijke kosten creëert, en de belangrijkste veroorzaker van ondermijning van de rechtsstaat. Om deze redenen gaat dit rapport het diepste in op cocaïne.

Actie, reactie?

Van de drugshandel is de omvang van de onderscheppingen bekend. De impact van onderscheppingen op het verdienmodel van drugscriminelen is afhankelijk van de groothandel-waarde. Doordat productie voor synthetische drugs en cannabis lokaal plaatsvindt, zijn de kosten voor groothandelaren zeer laag: ze kunnen deze direct bij producenten inkopen, of bezitten zowel de productie- als groothandel-activiteiten. De langere logistieke keten voor cocaïne betekent dat er meer partijen tussen de producent en de Nederlandse afnemer zitten die hun eigen marges rekenen. Daarnaast zijn de inputkosten voor synthetische drugs en cannabis zeer laag: een xtc-pil wordt al voor 20 eurocent geproduceerd; zaad om een

cannabisplant te kweken kost enkele euro's, terwijl een volgroeide cannabisplant enkele duizenden euro's kan opleveren. Om 1 kilo cocaïne te produceren, is daarentegen al ongeveer 500 kilo aan cocabladeren nodig.⁷

Door deze factoren hebben onderscheppingen amper impact op het verdienmodel voor Nederlandse cannabis en synthetische drugs. Van synthetische drugs kunnen daarnaast binnen zeer korte tijd zeer grote hoeveelheden worden geproduceerd; en er is veel variatie mogelijk in de precursoren die worden gebruikt, waardoor handhaving op precursoren in de praktijk lastig is.^{8a} Voor cocaïne is echter elke onderschepte kilo heel duur voor de Nederlandse groothandelaars. En cocaïnehandel heeft een duidelijk knelpunt waar onderscheppingen zich kunnen concentreren: de containerhavens. De Nederlandse overheid heeft dan ook de mogelijkheid om de kosten van zakendoen voor cocaïnehandelaren significant te verhogen.

Het onderscheppingsniveau in de havens van Rotterdam-Antwerpen is in de afgelopen 5 jaar al fors gestegen. Daarmee zijn ook de kosten voor Nederlandse cocaïnehandelaren toegenomen.³¹ Deze kostenstijging betekent dat een reactie kan worden verwacht. Bij gelijkblijvende importhavens zouden prijsverhogingen en/of puurheidsdalingen kunnen worden verwacht³²; bij gelijkblijvende prijzen en/of puurheid, een verschuiving van de activiteiten naar andere havens. Prijsverhogingen zijn echter alleen een theoretisch instrument: door de grote competitie op de Nederlandse markt kan één partij zijn prijs niet zomaar verhogen, zolang andere partijen nog steeds tegen lagere prijzen blijven aanbieden en het uiteindelijke aanbod gelijk blijft.³³ Prijzen van cocaïne zijn dan ook geen geschikte indicator om te beoordelen of onderscheppingen impact hebben.

Door de vele cocaïne-groothandelaren op de Nederlandse markt kan één partij niet zomaar de marktprijs verhogen. De prijs van cocaïne is daarmee geen geschikte indicator om de impact van onderscheppingen aan af te meten

In het verleden was er sprake van een meer oligopolistische marktstructuur. Daarin konden prijzen – en puurheid – door enkele dominante partijen werden bepaald. Door een toenemend aantal drugsgroeperingen is deze structuur in de afgelopen jaren verwaterd.^{ab} In de Europese markt voor cocaïne anno 2022 worden prijzen bepaald door het totaal van vraag en aanbod. Daarin is de concurrentie niet ‘volkomen’, want markttoetreding wordt gehinderd door de benodigde connecties en kapitaal, en door geweldsdreiging – maar de markt is voldoende toegankelijk gebleken voor vele tientallen groeperingen in Nederland. Dat onderscheppingen tot nu toe geen impact op de marktprijs hebben, komt doordat de hoeveelheid verscheepte cocaïne vergelijkbaar is gestegen met de toenemende onderscheppingen. Hierdoor verkeren vraag en aanbod op de cocaïnemarkt nog in hetzelfde evenwicht.

Het hoge onderscheppingsniveau moet echter een serieuze afname van criminele winsten tot gevolg hebben: elke afgepakte kilo kost de Nederlandse groothandelaar €6.000 tot €8.000. Op basis van de gemiddelde 420 kilo cocaïne per lading die werd onderschept in 2021³⁴, was dit ten minste €2,5 miljoen per onderschepping. Door de gefragmenteerde informatie van drugsmarkten en intransparante data van handelaren is deze dynamiek aan de oppervlakte niet direct zichtbaar.

Naast het mechanisme waarmee cocaïneprijzen tot stand komen, is er een ander punt om te verhelderen in de discussie over cocaïne en onderscheppingen: de puurheid van cocaïne. Deze verschilt sterk tussen bronland en land van consumptie. In berekeningen moet één soort puurheid worden gehanteerd, om de juiste getallen met elkaar te kunnen vergelijken. Vanwege de focus op de rol van de Nederlandse groothandelaar, en diens grote impact op drugscriminaliteit, vermelden we de getallen in die groothandelaar-puurheid: ongeveer 75%.^{ac}

³¹ We verdiepen in hoofdstuk 5 op de achtergrond van het gestegen onderscheppingsniveau.

³² Een andere manier om kosten te drukken, is sjoemelen met het verkochte gewicht: 0,9 gram cocaïne in een envelop doen die voor 1,0 gram wordt verkocht.

³³ Hier zijn uitzonderingen op te formuleren, bijvoorbeeld als een groothandelaar zijn afnemer (retailer) dwingt tegen hogere prijzen te kopen.

³⁴ In de haven van Rotterdam, 2021.



4 VESTIGINGSKLIMAAT – ‘MADE IN HOLLAND’

Criminelen vestigen zich op een plek waar het aantrekkelijk is om zaken te doen. Dit vestigingsklimaat vergt een combinatie van factoren, waarin de economische dimensie dominant is: het moet gemakkelijk zijn om handel te drijven. Hieraan ondersteunend zijn de factoren waarin deze handel wordt gestimuleerd, zoals een hoge maatschappelijke acceptatie van consumptie en handel; een mild strafklimaat voor criminelen; en faciliteiten om crimineel vermogen te verbergen. Deze factoren kunnen worden onderscheiden in economische, juridische en culturele dimensies.

Het kan geen verrassing zijn dat Nederland relatief aantrekkelijk is in termen van deze factoren. Voor cocaïne zijn de vestigingsfactoren momenteel het meest aantrekkelijk, onder andere door de aanwezigheid van twee grote containerhavens: Rotterdam en Antwerpen.³⁵ In combinatie met efficiënte logistiek, en de ervaring van criminelen door handel in andere illegale drugs, scoort Nederland hoog op de economische factor.

Voor de drie drugssoorten geldt dat Nederland op juridisch vlak relatief aantrekkelijk is. De strafmaat

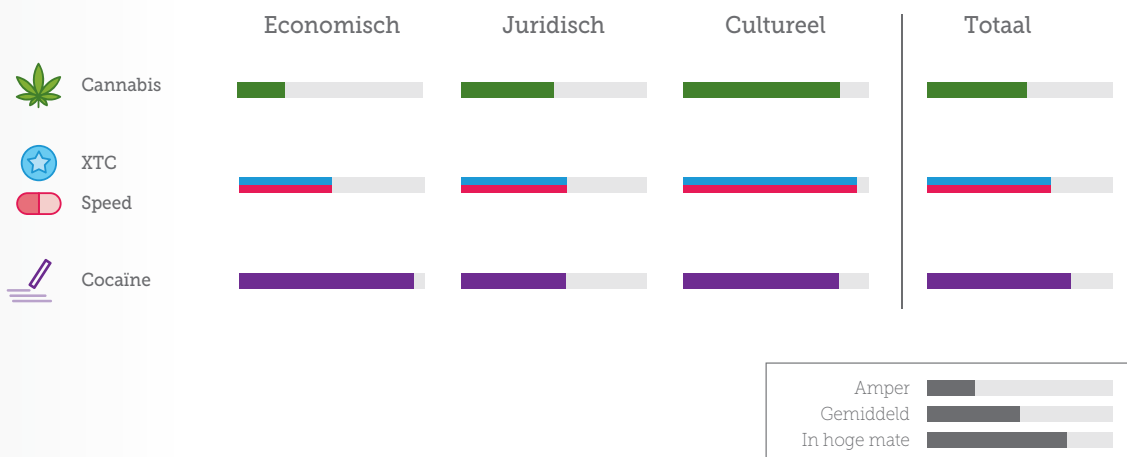
³⁵ Het grote merendeel van de cocaïne die in de Haven van Antwerpen arriveert, vindt zijn weg naar Nederland. We nemen deze haven dus mee in de analyse van Nederlandse drugscriminaliteit.

Figuur 9. We zien 3 dimensies die de aantrekkelijkheid van Nederland voor drugshandelaren bepalen: economische, juridische en culturele factoren

Economisch	Hoe gemakkelijk kunnen criminelen hier geld verdienen aan drugshandel? Door geschikte factoren voor productie en distributie (bijv. havens, expertise)
Juridisch	Hoe gemakkelijk kunnen criminelen hier ongestraft te werk gaan? Door de combinatie van pakkans, berechtingskans, strafmaat
Cultureel	Hoe gemakkelijk kunnen criminelen hier leven als drugshandelaar? Door de maatschappelijke acceptatie van drugs als legitieme inkomstenbron

Bron: DenkWerk

Figuur 10. Nederland heeft onderscheidende vestigingsfactoren, met name voor cocaïne



Bron: DenkWerk-analyse

is relatief laag, alhoewel deze in de afgelopen jaren is gestegen.³⁶ Belangrijker is dat de pakkans³⁷ heel laag is – en de kans dat criminelen worden berecht, nog lager.^{ad} De lange tijd tussen aanhouding en berechting geeft criminelen veel mogelijkheid om naar het buitenland te vluchten. Deze aspecten houden verband met een beperkte capaciteit in de strafrechtketen.

Nederland is tot slot zeer aantrekkelijk op het gebied van de culturele dimensie, met ‘normalisering’ als samenvattende term. Het schizofrene beleid waarin cannabisconsumptie acceptabel is gemaakt, maar de handel verboden bleef, heeft een voedingsbodem gelegd voor het normaliseren van criminele handel. Dit heeft weer effect op pakkans: je loopt als cannabisproducent weinig

Wat is er zo vreemd aan de buurman die wat extra geld verdient met een kwekerijtje – die legaal verkochte cannabis moet toch ergens vandaan komen?

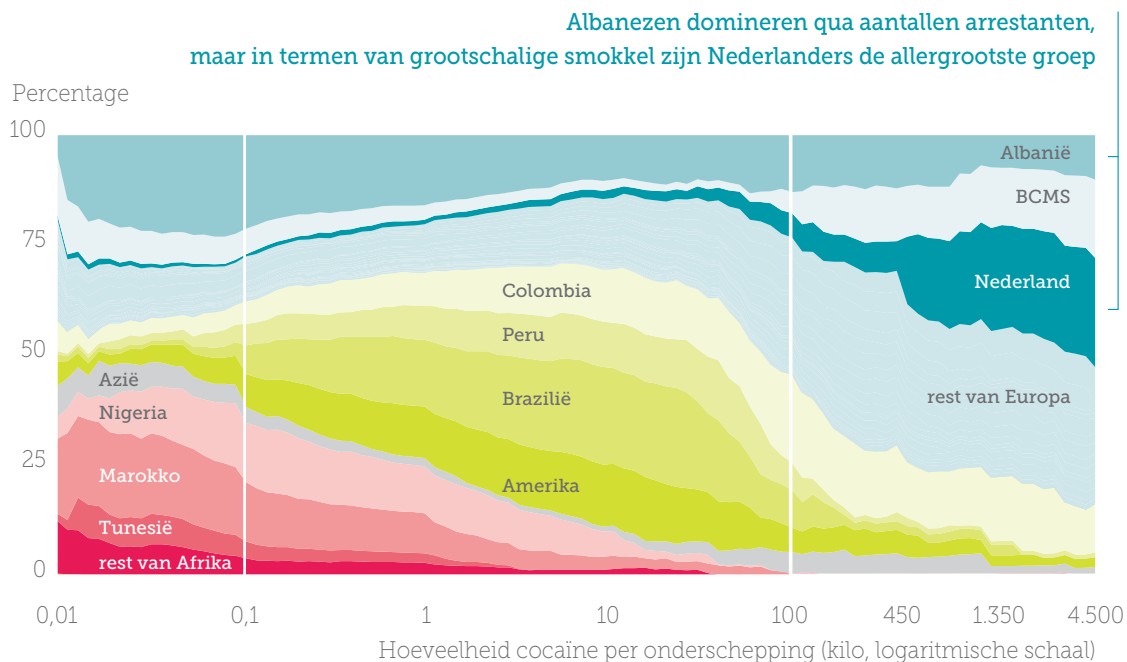
risico om door je kennissen te worden aangegeven bij de politie. Wat is er zo vreemd aan de buurman die wat extra geld verdient met een kwekerijtje – die cannabis moet toch ergens vandaan komen? Die attitude sijpelt ook door in de manier waarop naar andere drugs wordt gekeken. Waarom zouden degenen die de cocaïnedealer op vrijdagmiddag laten aanrukken, moeilijk doen over ‘criminele activiteiten’ – ze worden zelf toch ook niet belemmerd in hun consumptie?

36 Maar vergeleken met landen buiten Europa (Australië, de VS) blijft de strafmaat relatief laag.

37 In het vervolg doelen we met ‘pakkans’ alleen op criminelen, niet op drugs – dat is aangeduid met ‘onderscheppingsniveau’ of ‘onderscheppingskans’.

Figuur 11. Nederlandse criminelen zijn de dominante spelers geworden op de Europese cocaïnemarkt

Vertegenwoordiging van landen in de arrestaties rondom cocaïnehandel in Europa, gerangschikt naar volume van de onderschepping, 2018-2020



Noot: ‘BCMS’ is ‘Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Montenegro, Servië’; ‘Amerika’ omvat het gehele Amerikaanse continent
Bron: World Drug Report (UNODC), 2021

Met het gedogen van cannabisconsumptie werd in eerste instantie ook aan de opsporing van cannabishandel weinig aandacht gegeven. Zo werden de logistieke capaciteiten en internationale reputatie van Nederland opgebouwd. Voor andere drugs kon hierop worden voortgebouwd; degenen die de hasjlijnen beheersten, maakten daarna de stap naar cocaïnelijnen. Anno 2022 is Nederland het zwaarst vertegenwoordigde land in de Europese groothandel van cocaïne.^{ae}

De ervaring in illegale handel – waaronder cannabis – verklaart ook de opkomst van xtc en speed. Brabantse producenten van cannabis en Limburgse stokers van illegale alcohol zetten in de jaren '70 de stap naar de opkomende markten voor synthetische drugs. Zij bouwden handelslijnen op met allerlei Europese landen, en buiten Europa: Australië, de Verenigde Staten. Het hielp dat Nederland het laatste Europese land was dat de handel in speed verbood (1972); en dat xtc pas in 1988 illegaal werd. Eind jaren '90 kwamen deze 'pillenboeren' in contact met Turkse handelaren, die interesse toonden in de synthetische drugs uit Nederland. Zij hadden op hun beurt toegang tot een drug die voor Nederlandse handelaren aantrekkelijk was: heroïne uit Afghanistan. Sindsdien werd Nederlandse xtc geruild tegen Afghaanse heroïne, die vervolgens in onder andere het Verenigd Koninkrijk gretig aftrek vond.

Nederland drugsland?

Voor synthetische drugs is Nederland bekend komen te staan als een land dat hoge kwaliteit produceert, tegen een lage prijs – 'Made in Holland' als keurmerk. De positieve vestigingsfactoren waarop zo'n positie is gebaseerd, verdwijnen niet zomaar. Tegelijkertijd leert de ervaring dat ze wel kunnen verminderen. Zo is de Nederlandse positie in internationale hasjhandel al grotendeels verschoven naar Spanje; zijn in Canada, Australië, en Zuidoost-Azië productiekernen van synthetische drugs ontstaan; en kan cocaïne-import ook naar andere havens verschuiven, net zoals dat in het verleden naar Nederland is gebeurd. Nederland minder aantrekkelijk maken vergt echter wel ingrijpend en structureel overheidsbeleid. En de instrumenten om dit te doen, zijn voor cocaïne veel sterker dan voor cannabis en synthetische drugs.

Gioia Tauro, de grootste containerhaven van Italië, was de eerste Europese haven waar op grote schaal cocaïne werd geïmporteerd. Het zwaar-
tepunt is sindsdien verschoven naar Rotterdam-Antwerpen, vooral door sterkere druk van Italiaanse autoriteiten op de maffia in die haven. Die druk stond specifiek op de samenwerking van de Italiaanse 'Ndrangheta met de Colombiaanse FARC. Het vacuüm dat ontstond, werd deels door de Mocromaffia ingevuld.^{af} Eenzelfde verschuiving kan opnieuw optreden, naar andere havens, bijvoorbeeld doordat Rotterdam en Antwerpen bekend komen te staan als havens waar de onderscheppingskans zeer hoog is.

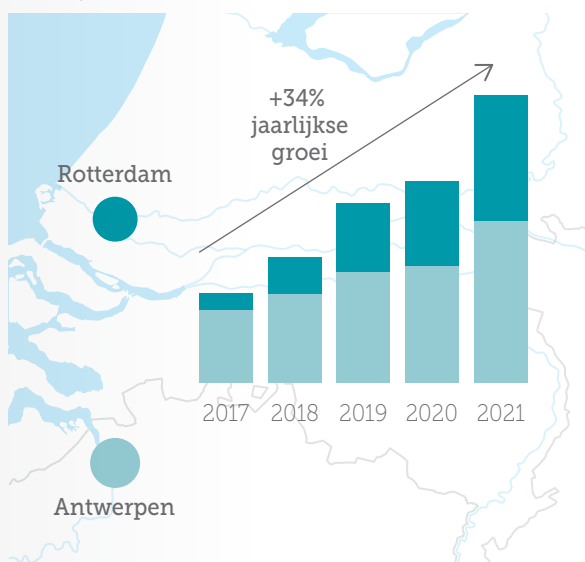
Op zijn beurt was de opkomst van Gioia Tauro het gevolg van een verschuivende focus van Noord-Amerika naar Europa. Door toenemende druk van de Amerikaanse overheid werd de lijn van Colombia naar de VS steeds lastiger en duurder gemaakt. Tegelijkertijd werden Mexicaanse criminele groeperingen machtiger, en trokken een toenemend deel van de marge naar zich toe ten opzichte van de Colombiaanse handelaren. Hierop zochten de Zuid-Amerikaanse handelaren naar andere markten, en vonden Europa. Een geschikte markt, want relatief welvarend; en een markt die aansloeg op het imago van cocaïne als een drug voor de succesvolle bovenlaag van de samenleving.^{ag}

OLITIE

5 DE ROL VAN DE HAVEN VOOR COCAÏNEHANDEL

We schreven in hoofdstuk 3 dat onderscheppingen significante impact hebben op cocaïnehandel; en veel meer dan op cannabis en synthetische drugs. Cocaïne wordt met containertransport gesmokkeld omdat dat goedkoper is dan alternatieven, zoals cargovluchten, personsmokkel, of smokkel per jacht. Alleen al in Rotterdam, de grootste containerhaven van Europa, kwamen in 2021 ruim 4,6 miljoen containers aan.^{ah} Dat zijn ruim 12.000 containers per dag – de massa die voor smokkel uitermate geschikt is. Nederlandse cocaïnehandelaren zijn dus zeer afhankelijk van Rotterdam - en Antwerpen - voor hun grote transporten. In dit hoofdstuk lichten we toe dat de Nederlandse overheid met de controles in de havens al een heel krachtig instrument in handen heeft.

Figuur 12. De stijging in Europese onderscheppingen is vooral gedreven door de havens van Rotterdam en Antwerpen



Rotterdam en Antwerpen vormden in 2019 samen ruim 60% van alle onderscheppingen in Europese havens. Gezien de substantiële toename van onderscheppingen in 2020-2021 is dit aandeel mogelijk nog verder gestegen

Noot: Onderscheppingsdata over 2021 nog niet van alle havens bekend; volgens voorlopige data is in Rotterdam-Antwerpen 3x zoveel onderscheept als in Spanje (Europol).

Bron: Cocaine Seizures in the EU (EMCDDA), 2021; Jaaroverzichten HARC-team (OM), Douane Nederland, 2022; Jaaroverzichten Belgische Douane, 2022; DenkWerk-analyse

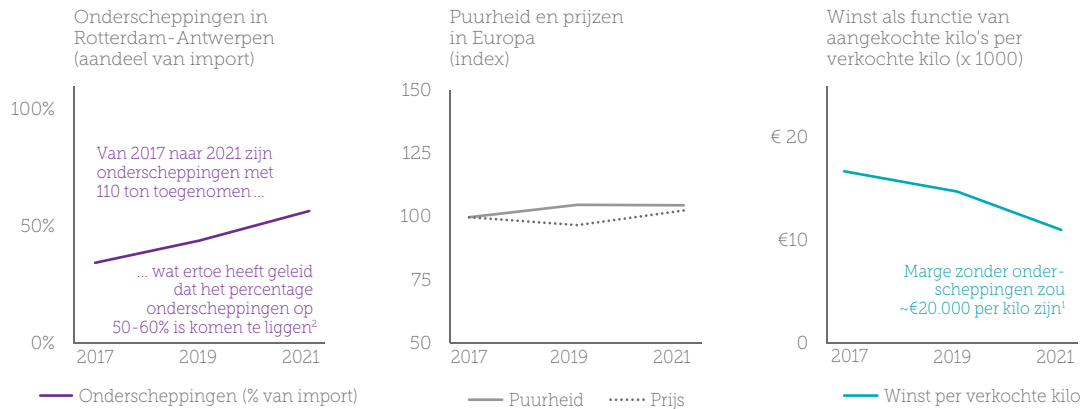
Onderscheppingen in Rotterdam en Antwerpen zijn in de afgelopen jaren dramatisch toegenomen: van 50 ton in 2017, naar 160 ton in 2021.^{ai,aj} Daarin komt met name Rotterdam van ver: in 2017 werd 9 ton cocaïne onderscheept, oplopend naar 70 ton in 2021. Het aandeel onderscheppingen in deze twee havens is daarmee 50-60% van de geschatte totale hoeveelheid cocaïne die erdoorheen is gevloeid. Dit onderscheppingsniveau betekent dat voor elke kilo cocaïne die in 2021 werd onderscheept, 2-2,5 kilo cocaïne moest worden aangekocht. Met het onderscheppingsniveau van 2017 was dit minder dan 1,5 kilo. De stijging heeft – bij het stabiele niveau van prijzen en puurheid – geleid tot een significante afname van de marge per verkochte kilo.^{38,ak}

Essentieel voor het begrip van de aanpak van drugscriminaliteit in Nederland is op welk punt onderscheppingen ingrijpen op het verdienvermogen van Nederlandse drugscriminelen. Dit wordt bepaald door de rol van Nederlandse criminelen in de internationale waardeketen. Het klopt dat productie kortcyclisch kan toenemen, bijvoorbeeld in reactie op toenemende onderscheppingen; en het 'productieplafond' van cocaïneproductie in Zuid-Amerika zal nog lang niet bereikt zijn. Maar Nederlandse handelaren bezitten niet de productiebron, dus kunnen zij niet zelf de productie verhogen. Als zij meer aankopen om te compenseren voor toenemende onderscheppingen, betalen ze hier een hoge prijs voor: €6.000 tot €8.000 per kilo. Vanuit het Nederlandse perspectief is het dus relevant om de Nederlandse groothandelaar te treffen; en dat gebeurt door lokaal te onderscheppen.³⁹

38 In onze berekeningen werken we met een break-even punt dat op een 75%-onderscheppingsniveau ligt, op basis van aankoop- en verkoopprijzen voor de typische Nederlandse groothandelaar. Dit is nog exclusief alle aanvullende kosten, bijvoorbeeld voor omkoping, uithalers, PGP-telefoons en wapens. In realiteit wordt dus meer druk gezet op de nettowinst – zie online Appendix.

39 In typische samenwerkingen draagt de verzender het (merendeel van het) risico van onderscheppingen in bronland/transitland, en de ontvanger – dus de Nederlandse smokkelaar – het (merendeel van het) risico van onderscheppingen in havens van aankomst.

Figuur 13. Door de forse stijging in onderscheppingen moeten de operationele kosten voor Nederlandse cocaïnehandelaren zijn gestegen



1. We rekenen met een aankoop prijs van €7.000 per kilo en een groothandel-prijs in Nederland van €27.500 per kilo 2. Van de cocaïne die door de havens van Rotterdam-Antwerpen vloeide. Noot: 2021-waarden voor prijs en puurheid genomen op basis van 2020-waarden, want de data is nog niet in ieder land bekend voor 2021. Bron: World Drug Report (UNODC), 2021; Cocaine Seizures in the EU (EMCDDA), 2021, Cocaine Price and Purity in the EU (EMCDDA), 2021; Nationale Drug Monitor, 2022; DenkWerk-analyse (zie Appendix voor toelichting)

Het onderscheppingspercentage van 50-60% is duidelijk hoger dan veel schattingen die de ronde doen. Om dit percentage in perspectief te zetten: Rotterdam-Antwerpen was in 2019 al verantwoordelijk voor ruim 60% van de onderscheppingen in alle Europese havens. Dit was in 2020 niet anders: toen voerden Rotterdam en Antwerpen de top-10 lijst van Europese havens aan met ruim 110 ton onderschepte cocaïne, tegenover 40 ton in de overige 8 havens.

Op basis van het aandeel in het totale Europese containervervoer en het aandeel in de Europese import uit Latijns-Amerika zou de verwachting zijn dat maximaal 40% van alle cocaïne door Rotterdam-Antwerpen gaat. Het onderschepte volume is dus niet alleen toe te schrijven aan hun grote aandeel in de totale Europese cocaïne-import; ook het onderscheppingspercentage is (veel) hoger dan elders. In de online Appendix gaan we hier verder op in. We beschrijven ook waarom het beeld bestaat dat het onderscheppingspercentage veel lager zou zijn, en de keerzijde: nog steeds is er

circa 130 ton cocaïne ongemerkt door de havens gesmokkeld. Dat er significant veel wordt onderschept én niet onderschept zijn twee werkelijkheden die naast elkaar bestaan.

Er moest in 2021 veel meer cocaïne worden geïmporteerd in Europa om in vrijwel dezelfde consumptie te voorzien als in 2019. Deze grotere handelsstroom was nodig om te compenseren voor de toename in onderscheppingen.⁴⁰

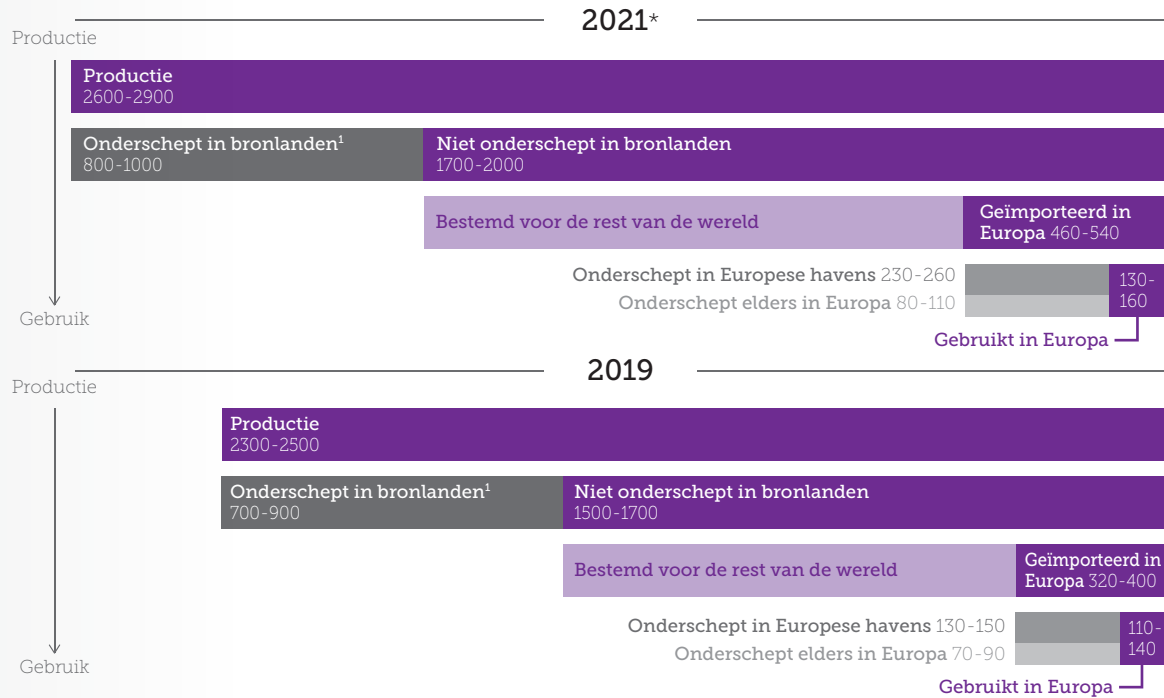
Het merendeel van de wereldwijde onderscheppingen vindt plaats in de bron- en transitlanden. De Verenigde Staten zijn de grootste markt waar de cocaïne vervolgens naar wordt vervoerd, met ongeveer anderhalf keer zoveel gebruikers als Europa. Maar de cocaïne moet ook nog worden 'gedeeld' met de Zuid-Amerikaanse markt, de Aziatische markt, en kleinere markten in Oceanië en Afrika.⁴¹

⁴⁰ Onderliggende getallen zijn bekend tot en met 2020, en onderscheppingsdata van de grootste importlanden voor 2021; productie- en consumptiewaarden gebaseerd op trend van 2019-2020. Toelichting op die trends in online Appendix.

Rotterdam-Antwerpen leverde al in 2019 ruim 60% van de onderscheppingen in alle Europese havens

Figuur 14. Voor vrijwel dezelfde consumptie moest in 2021 veel meer cocaïne naar Europa worden vervoerd dan in 2019

Van productie in de bronlanden tot aan consumptie in Europa, 2021 vs 2019
Hoeveelheid cocaïne (ton, gemeten in 75%-puurheid)



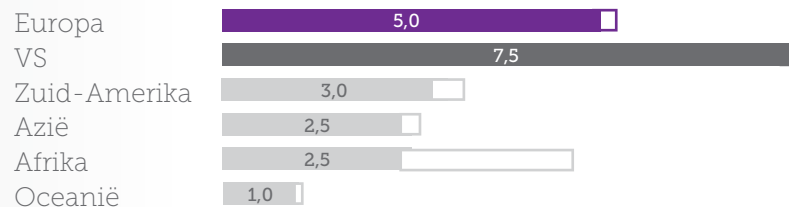
1. Landen in Zuid-Amerika en Centraal-Amerika (bron- en transitlanden). Noot: Onderscheppingsdata voor 2021 nog niet van alle Europese landen bekend; landen met het hoogste aandeel in totale onderscheppingen tonen stijgingen tot 60% ten opzichte van 2019. Bron: World Drug Report (UNODC), 2021; Europe and the Global Cocaine Trade (EMCDDA), 2022; Coca Cultivation and Potential Cocaine Production (ONDCP | The White House), 2021; Douane Nederland, 2020; DenkWerk-analyse (zie Appendix voor toelichting)

Figuur 15. Europa is een grote markt, maar de wereldwijde cocaïneproductie moet ook met andere grote markten worden gedeeld

Geschatte verdeling van niet-onderschepte cocaïne, 2019



Aantal gebruikers wereldwijd (miljoen)



Noot: In sommige geografieën zijn de schattingen van het aantal gebruikers minder accuraat, zoals in Afrika, en is de bandbreedte dus groter. Bron: World Drug Report (UNODC), 2021; Europe and the Global Cocaine Trade (EMCDDA), 2022; Coca Cultivation and Potential Cocaine Production (ONDCP | The White House), 2021; Douane Nederland, 2020; DenkWerk-analyse (zie Appendix voor toelichting)

De havens: probleem en oplossing

Als Nederland drugscriminaliteit verder wil bestrijden, zijn de containerhavens de meest kansrijke plaats om op te concentreren.

Het merendeel van de spelers zal zo lang mogelijk actief willen blijven in de huidige haven naar keuze. Allereerst vanwege de gedane investeringen: omgekocht havenpersoneel, logistieke connecties en kennis van de kwetsbaarheden in de beveiliging. Daarnaast zal er een mate van 'thuisgebondenheid' zijn, door culturele en sociale binding. Voor de zeer grote spelers, die verantwoordelijk zijn voor de megatransporten en die de ondermijnende werking op de Nederlandse samenwerking creëren, geldt dat verschuiving eenvoudiger is. Er is meer kapitaal om elders opnieuw de capaciteiten op te bouwen; en om operaties ter plekke uit te besteden aan lokale onderaannemers. De vangsten die al jarenlang worden gedaan in de havens van onder andere Gioia Tauro, Algeciras en Hamburg zijn een teken dat cocaïnehandelaren ook op die plekken investeringen hebben gedaan.⁴¹

Naast het verschuiven van locatie kunnen andere tactieken worden ontplooid om de kans op onderscheppingen te verlagen. Het verwerken (impregneren) van cocaïne door criminelen in legale goederen – zoals steenkool of spijkerbroeken – heeft recentelijk aan terrein gewonnen. Zo zijn alleen al in 2021 meer dan 20 cocaïnewaterijen ontmanteld in Nederland. In de grootste waterrij kon een geschatte 200 kilo per dag worden uitgewassen; en er werd 125 ton steenkool gevonden, met ruim 20 ton cocaïne daarin verwerkt.⁴²

Belangrijk voor een geloofwaardige afschrikking is dat het hoge onderscheppingsniveau van structurele aard is. Dat vergt allereerst een sterke risicoanalyse⁴³ van de douane, aangevuld met informatie-uitwisseling tussen douane-partijen uit andere landen. De tweede grote bron van onderscheppingen is de samenwerking met opsporingspartners. Tot slot kunnen onderscheppingen worden gedaan op basis van ad hoc tips

⁴¹ Systeem dat containers op basis van allerlei databronnen inschaalt van 'laag' tot '(zeer) hoog' risico op (cocaïne)smokkel. Afhankelijk van het risicoprofiel kan worden besloten tot de inzet van bijvoorbeeld scanners, honden, of de fysieke inspectie van de container (visitatie).

van derden – bijvoorbeeld van expediteurs die hun bedenkingen hebben bij een lading die ze moeten versturen.⁴²

Wat heeft de stijging in cocaïne-onderscheppingen gedreven? Een deel van de toename is afkomstig uit gehackte PGP-telefoons⁴³, zoals in het geval van cocaïnismokkelaar Piet Costa.⁴⁴ Een ander deel kwam voort uit tips van andere inlichtingsdiensten zoals de Amerikaanse DEA⁴⁴. Maar het merendeel kwam (mede) voort uit de eigen risicoanalyse van de douane, waar in de afgelopen jaren sterker op is ingezet. Deze droeg in 2021 bij aan 117 van de 160 onderscheppingen, en aan 57% van het onderschepte gewicht.⁴⁵

Standaard inputs van een risicoanalyse zijn: de herkomst van een schip, het type lading, de rederij. Deze zijn bekend, en daar wordt op ingespeeld door criminelen. Hetzelfde geldt voor de focus op fruittransporten, die voorheen minder werden gecontroleerd omdat ze – vanwege beperkte houdbaarheid – snel door de terminal moesten gaan.⁴⁶ Een meer geavanceerde analyse komt voort uit het combineren van inputs; (geautomatiseerd) leren van eerdere succesvolle onderscheppingen; en het onderzoeken van andere inputs, zoals 'dwell time'⁴⁷ of het aantal keren dat bij de rederij naar een container wordt geïnformeerd.⁴⁸

⁴² Bijvoorbeeld omdat ze de opdrachtgever niet vertrouwen, of omdat de goederen op een verdachte manier verpakt zijn.

⁴³ 'Pretty Good Privacy': software om met versleutelde berichten te communiceren; vooral gebruikt door criminelen. Verschillende PGP-aanbieders zijn afgelopen jaren gehackt door recherchepartijen.

⁴⁴ Drug Enforcement Administration.

⁴⁵ De Nederlandse douane draagt ook bij aan onderscheppingen over de grens. Zo was in 2021 ongeveer 32 ton onderschepte cocaïne in de Haven van Antwerpen (mede) het gevolg van inlichtingen door de Nederlandse douane; evenals 15 ton in Duitsland.

⁴⁶ Grote recente cocaïnevangsten komen voor in allerlei spullen zoals schroot, auto's, marmer en plamuur. Fruittransport blijft aantrekkelijk voor smokkel vanwege de massa: alleen in 2020 werd bijna 1 miljoen ton bananen in Nederland geïmporteerd. Vers fruit wordt daarnaast vervoerd in koelcontainers, die extra holtes hebben. Dit zijn potentiële plekken om de cocaïne te verstopten.

⁴⁷ Hoelang een container op de terminal staat alvorens te worden geladen c.q. gelost. Hoe langer de dwell time, hoe langer de gelegenheid tot het smokkelen c.q. uithalen van cocaïne.

⁴⁸ Dit gebeurt vrijwel alleen bij 'zeer waardevolle containers', oftewel degene die cocaïne bevatten.

Nederlandse instanties hebben voldoende middelen nodig om nieuwe tactieken tijdig te traceren, zoals de trend van geïmpregneerde cocaïne. De grote criminelen staan immers niet stil, en hebben ook hun eigen inlichtingen. Voor een structurele voorsprong in het kat- en muisspel zouden moderne technologieën zoals kunstmatige intelligentie veel waarde kunnen toevoegen. Kunstmatige intelligentie kan complexe verbanden leggen op basis van grote hoeveelheden data. Hiermee zouden nieuwe tactieken sneller kunnen worden geïdentificeerd, of kunnen betere voorspellingen worden gedaan waar te controleren op cocaïne. Voor het uitbouwen van dergelijke algoritmes is het noodzakelijk om data over smokkel structureel te verzamelen en op te slaan. Het is nog effectiever om een dergelijke infrastructuur in samenwerking met andere landen op te zetten.⁴⁹

Het is een illusie om te denken dat een 100%-onderscheppingskans mogelijk is, en deze is ook niet nodig om het Nederlandse vestigingsklimaat onaantrekkelijk te maken. Wanneer de kosten van zakendoen te hoog worden, moeten criminelen die verliezen gaan compenseren. Bij aanhoudende druk van onderscheppingen, zoals door de hoge niveaus van 2021, is het reëel dat de grootste criminele clans hun operaties naar andere havens verplaatsen. Andere smokkelroutes zijn ook onderdeel van het instrumentarium; maar containervervoer blijft het dominante vervoer voor grootschalige smokkel.⁵⁰

Voor een structurele aanpak van het Europese cocaïneprobleem is een verschuiving van het probleem geen oplossing te noemen – daartoe zullen alle Europese containerhavens effectiever moeten worden in hun aanpak. Maar het uitblijven van een Europese aanpak is geen doorslaggevend argument tegen het intensiveren van de Nederlands-Belgische aanpak. Goed voorbeeld doet uiteindelijk goed volgen.

49 Omdat smokkel zo internationaal van aard is, helpt het ieder land om ook de gangbare smokkeltactieken in andere landen te kennen als input in de algoritmes.

50 In 2019 werd veel aandacht besteed aan een onderzeeër gevuld met cocaïne, aan de kust van het Spaanse Vigo. Deze had een reis van 6.500 kilometer afgelegd vanuit Colombia. Maar de hoeveelheid cocaïne valt in het niet bij de containertransporten: de onderzeeër bevatte ongeveer 3 ton cocaïne.



6 DE TWEESPRONG NAAR EEN EFFECTIEF EN GELOOFWAARDIG DRUGSBELEID

Gegeven de variërende effecten van verschillende drugs op criminaliteit en volksgezondheid, is een gedifferentieerd beleid logisch.

Binnen het drugsbeleid van vraag en aanbod bestaat een spectrum van 'volledig vrijgegeven' naar 'volledig verboden'. Het beleid voor een bepaalde drugssoort moet voldoende congruent zijn met betrekking tot vraagkant en aanbodkant: als de vraag volledig is vrijgegeven, maar het aanbod verboden, wordt het beleid onuitvoerbaar. Zo dwingt de huidige cannabiswetgeving legale verkopers om met illegale handelaren in zee te gaan.

Wat betekent het spectrum van 'volledig vrijgegeven' naar 'volledig verboden'? Voor alle drugs wordt de gebruiker benaderd vanuit het perspectief van volksgezondheid, in plaats van strafrecht. De legale drugs tabak en alcohol zijn in Nederland gereguleerd: ze mogen worden verkocht

onder bepaalde voorwaarden. Cannabis en heroïne verschillen van de meeste andere drugs. Cannabisverkoop is wettelijk niet 'legaal', maar wel toegestaan onder voorwaarden ('gedoogd'). Voor heroïne is in de loop der tijd meer zorginfrastructuur ontstaan ter bescherming van de problematische gebruiker ('gedecriminaliseerd').⁵¹ Maar de productie en groothandel van zowel heroïne als cannabis is illegaal.⁵²

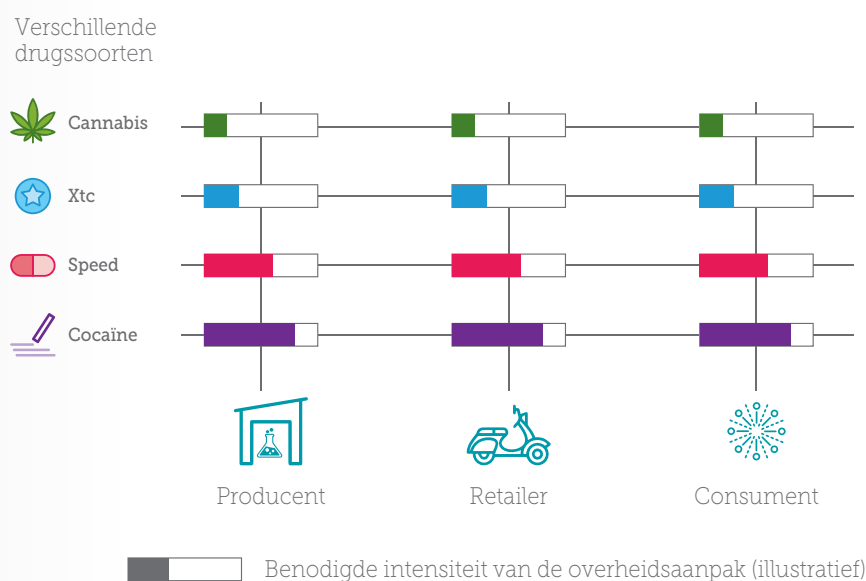
Voor gebruikshoeveelheden van illegale drugs wordt geen strafrecht toegepast: de drugs worden in beslag genomen⁵², en gebruikers kunnen een waarschuwing of geldboete krijgen.⁵³ Wanneer een persoon zo veel drugs bij zich draagt dat er sprake is van handelshoeveelheden, wordt

⁵¹ Vanwege het extreem verslavende karakter van deze drug.

⁵² Bijvoorbeeld: maximaal 1 xtc-pil; 0,5 gram speed/cocaïne. Dan vindt 'sepot met afstand' plaats.

⁵³ Als het iets meer betreft dan een officiële gebruikershoeveelheid.

Figuur 16. Er kan verticaal (tussen verschillende drugssoorten) worden gedifferentieerd, op basis van de maatschappelijke schade; maar er moet horizontaal (binnen een drugssoort) voldoende congruentie zijn in de aanpak.



Bron: DenkWerk

wetgeving strikter – dit geldt ook voor cannabis⁵⁴ en heroïne. Drugshandel is in Nederland illegaal, en dus kunnen handelaren en producenten worden vervolgd.⁵⁴

In de praktijk bestaat een te grote discrepantie tussen de manier waarop consument en groothandelaar worden benaderd: groothandel is verboden, maar de consument – en ook de retailers – hoeven weinig van de overheid te vrezen. Het is logisch dat de groothandelaar het strengst wordt behandeld – daar ontstaat de grootste problematiek – maar ook aan retailers en consumenten moet worden gesignaleerd dat illegale drugs onacceptabel zijn.

Repressie en regulering zijn allebei manieren om te snijden in het criminele verdienmodel. De repressieve aanpak in Nederland geeft voor cocaïne een gemengd beeld: onderscheppingen laten de inkoopkosten sterk stijgen en er kan een hoog onderscheppingsniveau worden bereikt, maar de handel en de winsten zijn nog heel groot. Op de productie van en handel in cannabis en synthetische drugs – die lokaal, tegen zeer lage kosten worden gemaakt en verhandeld – hebben onderscheppingen en ontmantelingen amper effect.

Regulering haalt de productie en distributie uit het criminele circuit door een verkoopkanaal te creëren, parallel aan de criminele markt. Regulering is een spectrum op zich, waarvan de striktheid wordt bepaald door allerlei beleidsinstrumenten: ten aanzien van prijzen (gedreven door accijnzen), toegankelijkheid (minimumleeftijd; beperking van het aantal verkooppunten), zichtbaarheid (inperking van of verbod op reclames), kwaliteitsstandaarden. Een 'gereguleerde markt' kan wezenlijk verschillen van een 'vrijgegeven markt'. Maar een zeer strikte regulering komt de facto neer op het verbieden van een drug; en daarmee het intact laten van een criminele markt.

Een 'gereguleerde markt' kan wezenlijk verschillen van een 'vrijgegeven markt'. Maar een zeer strikte regulering komt neer op het verbieden van een drug; en daarmee het intact laten van een criminele markt

⁵⁴ Tenzij verkocht binnen de voorwaarden van de regulering (coffeeshop).

Figuur 17. De regulering van xtc kan een hogere drempel opwerpen voor het kopen van andere illegale drugs



Noot: Omvang van de blokken ter indicatie van marktomvang (Nederlandse retailmarkt). Bron: DenkWerk

Zolang drugs illegaal zijn, zal ook een criminele markt bestaan. Regulering vermindert alleen de criminele schade voor zover als de criminele markt wordt overgenomen. Dit betekent dat de consumenten, die hun aankopen nu in het criminele circuit doen, naar het gereguleerde circuit moeten worden gehaald. Allerlei restricties – bijvoorbeeld qua leeftijd en prijzen – kunnen alsnog bepaalde consumenten naar de criminele markt duwen. De criminele markt wordt effectief teruggedrongen door regulering te combineren met repressief beleid op illegale handel.

Regulering van de binnenlandse handelsactiviteiten is het best mogelijk als de productie binnenlands plaatsvindt; of als de productie in het buitenland gereguleerd is.⁵⁵ Dit laatste is relevant voor cocaïne en hasj, dat in Nederland niet wordt geproduceerd. Er zijn ontwikkelingen op dit laatste gebied, maar daar kan in de komende jaren nog weinig van worden verwacht.

Er zijn wetsvoorstellen gedaan om hasjhandel in Marokko te legaliseren, met name om fiscale redenen: hier zouden jaarlijks enkele miljarden mee kunnen worden vrijgespeeld als legaal inkomen, en dus door belastingheffing ook een aanzienlijke bijdrage aan de schatkist.^{ar} Vergelijkbare ideeën bestaan in de bronlanden van cocaïne. Belangrijker dan de fiscale redenen is de grote maatschappelijke schade in die landen, als gevolg van de criminele productie en handel. Zo is in Bolivia en Colombia cocaïneconsumptie al gelegaliseerd, en in Colombia is gepleit om de productie van zowel cocabladeren als cocaïne zelf te legaliseren. Het zou de Colombiaanse overheid eenmalig €600 miljoen kosten om alle cocaplantages op te kopen, tegenover bijna €1 miljard die ieder jaar wordt besteed aan het bestrijden van illegale cocaïne- en cocaïneproductie.^{as} Dit wetsvoorstel, gesteund door een voormalige presidentskandidaat, is vorig jaar door de Colombiaanse Senaat verworpen.^{at}

Regulering van Colombiaanse productie zou het mogelijk maken om een fairtrade-samenwerkingslijn op te zetten vanuit de Nederlandse overheid – net als voor chocolade of thee. Voor hasj wordt gesproken over de mogelijkheid deze ook in Nederland legaal te gaan produceren, maar voorlopig is 'nederhasj' nog van inferieure kwaliteit.^{au}

⁵⁵ We beschouwen het als problematisch om de binnenlandse handel van drugs te reguleren die in het buitenland illegaal worden geproduceerd – een vorm van indirecte participatie in drugscriminaliteit.

Een uitlegbaar drugsbeleid

Het verschil in schadelijkheid tussen cannabis en xtc enerzijds, en cocaïne en speed anderzijds, helpt om aan de gebruiker de logica van het drugsbeleid uit te leggen. Daarnaast zou het reguleren van xtc drempelverhogend kunnen werken voor de consumptie van andere drugs: iemand die xtc wil kopen, is niet meer afhankelijk van een illegale dealer die op dezelfde menukaart ook speed, GHB en crystal meth aanbiedt. Dezelfde redenering lag destijds ten grondslag aan de oprichting van coffeeshops. Anno 2022 wordt ruim 95% van alle cannabis die door Nederlanders wordt geconsumeerd, in een coffeeshop aangekocht.⁵⁶

Voor de recreatieve gebruiker is gereguleerde xtc aantrekkelijker dan illegale alternatieven, doordat deze met een bekende dosering en zonder schadelijke versnijdingsmiddelen kan worden aangeschaft. Informatievoorziening en voorlichting over de schadelijkheid van illegale xtc spelen daarin een belangrijke rol; naast de voorlichting zoals die ook voor andere legale, schadelijke middelen zoals alcohol en tabak bestaat.

We zeggen niet dat xtc-gebruik zonder gevaren is. Er belanden jaarlijks veel xtc-gebruikers op de EHBO, en de langetermijneffecten van xtc moeten verder worden onderzocht.⁵⁷ Maar een deel van de schadelijkheid hangt samen met het illegale karakter: de puurheid is bij aanschaf onbekend, en een pil kan – net als andere illegale drugs – zijn versneden met schadelijke stoffen. Deze aspecten dragen bij aan de kans op vergiftiging.⁵⁸

Voor de regulering van de Nederlandse cannabisketen gelden dezelfde argumenten als voor de regulering van xtc. De baten door het onttrekken van winsten uit het criminele circuit zijn daar nog veel groter: de geschatte jaarlijkse brutowinsten voor groothandel en retail als afgeleide van de Nederlandse consumptie zijn voor cannabis €500-600 miljoen, waarvan €250-300 miljoen

crimineel⁵⁹, en maximaal €50 miljoen per jaar voor xtc.⁶⁰ Met cannabisregulering kunnen dus ook meer baten worden behaald door het terugdringen van culturele schade: het beschouwen van drugshandel als legitieme inkomstenbron, en daarmee het aanzuigende effect van criminaliteit op jongeren.

Voor xtc wordt een beperkt deel van de totale criminele winsten afgevangen door de binnenlandse markt te reguleren. Daar staat tegenover dat er belangrijke andere positieve externaliteiten kunnen worden behaald op het vlak van zowel criminaliteit als volksgezondheid. In de internationale context zal regulering veel voeten in de aarde hebben, maar er is wetenschappelijke onderbouwing die kan helpen om xtc als softdrug te gaan classificeren.^{61,av,aw}

Voor cocaïne en speed moet vanuit het oogpunt van maatschappelijke kosten ingrijpender worden ingezet op repressie en denormalisering. Ditzelfde is het geval voor de andere drugs die veel schade aanrichten en illegaal blijven, zoals crystal meth. Als ultieme uitkomst is repressie voor cocaïne suboptimaal – vanuit het oogpunt van criminaliteit – maar de stap naar regulering is dus nog niet mogelijk, vanwege de afhankelijkheid van criminele productie in het buitenland.

Het drugsbeleid wordt effectiever en geloofwaardiger door dit onderscheid tussen de verschillende drugssoorten te maken, en dat te vertalen in een congruente aanpak binnen de keten van iedere drugssoort.

Repressie en regulering - geen of-of, maar en-en

Voor alle drugs – ook voor de gereguleerde – geldt dat op de illegale activiteiten een repressief beleid moet worden gevoerd. Regulering betekent dat een groep van geselecteerde bedrijven met een vergunning mag produceren en distribueren voor de binnenlandse markt; de operaties van alle andere partijen, zonder vergunning, zijn en blijven illegaal. Dit is niet anders dan voor

⁵⁶ Uitzonderingen zijn vooral minderjarigen, of 'convenience shoppers' die bestellen bij een dealer waar ze ook andere drugs kopen.

⁵⁷ Precieze aantallen zijn onbekend door beperkte registratie, maar geschat wordt dat >1 op de 250 Nederlandse xtc-gebruikers acute medische hulp zoekt, als direct of indirect gevolg van xtc-gebruik.

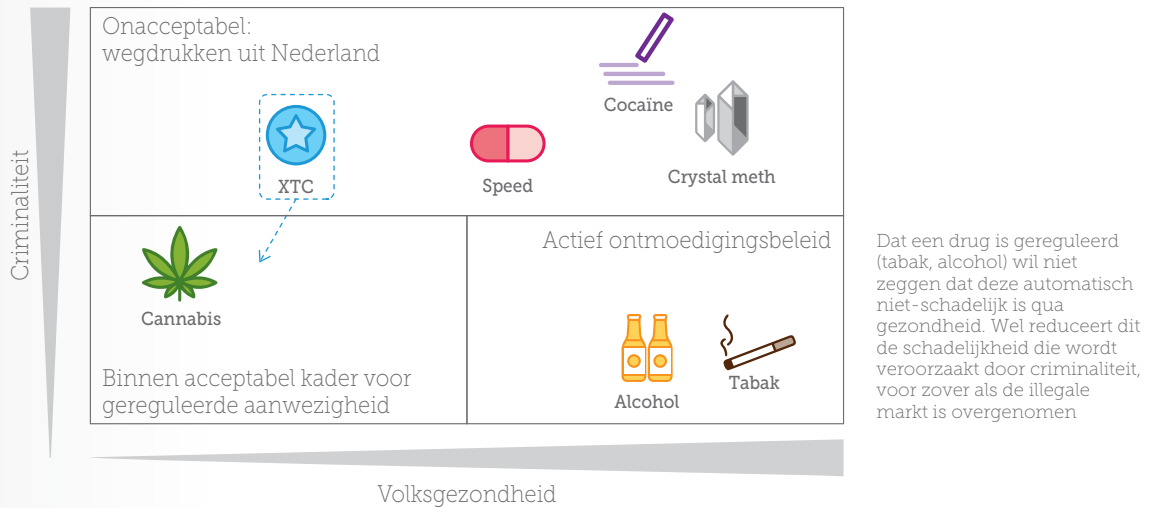
⁵⁸ Zo vielen in Turkije tussen 2007-2017 ongeveer 1400 doden gerelateerd aan xtc-gebruik. Hoe meer schakels er tussen producent en consument zitten, hoe groter het risico op (gevaarlijke) versnijding.

⁵⁹ Retail is legaal (coffeeshop); alle groothandel (productie en distributie) is illegaal.

⁶⁰ Voor speed gaat dit – net als voor xtc – om maximaal €50 miljoen en voor cocaïne om €300-350 miljoen per jaar.

⁶¹ Betoogd door onder anderen Wim van den Brink, emeritus-hoogleraar Verslavingszorg (AMC); door Denktank MDMA Beleid; en in eerder onderzoek van het RIVM (vergelijking van de schadelijkheid van drugs).

Figuur 18. Het Nederlandse drugsbeleid moet worden gedifferentieerd op basis van de schadelijkheid van drugs, qua criminaliteit en volksgezondheid



Bron: DenkWerk-analyse

tabak en alcohol.⁶² Gezien de exportgerichtheid van de synthetische drugsindustrie in Nederland, moet dus nog steeds (of sterker) worden ingezet op repressie. Dit zou veranderen als xtc in het buitenland ook wordt gereguleerd, maar daar zijn momenteel geen tekenen voor.⁶³

Illegale cannabiskweek kan effectiever worden bestreden: rol cannabiskwekerijen op door middel van een meetsysteem dat op woningniveau verdachte activiteit detecteert. Dit was exact het voorstel van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2018.^{64,ax} Alhoewel netbeheerders in pilot-regio's al data delen rondom stroomdiefstal, is dit landelijke systeem nog niet geïmplementeerd.

Is niet gebleken dat de Amerikaanse 'war on drugs' gefaald heeft – waarom dan op repressie teruggrijpen? Het is belangrijk om verschillende definities van hetzelfde fenomeen uit elkaar te trekken. De drugsproblematiek en -aanpak in de VS

verschilt in twee belangrijke opzichten van die in Nederland. Ten eerste was een belangrijke pilaar van de Amerikaanse aanpak om de gebruiker zwaar te criminaliseren – dat is een zeer schadelijk idee gebleken. Gebruikers werden in de gevangenis gezet en kwamen zelf veelal in het criminele milieu terecht. Ten tweede voert Amerika een andere strijd: de opiatencrisis is vanuit het perspectief van volksgezondheid nog veel hardnekkiger en problematischer dan de Europese situatie rondom cocaïnegebruik.⁶⁵

Hiermee is nog niet gezegd dat het denormaliseren van consumptie ineffectief is, en in bredere zin het betrekken van de recreatieve gebruiker in de aanpak van het probleem. Een humaan beleid waarin de problematische gebruiker wordt geholpen, blijft daarin te allen tijde noodzakelijk.

⁶² Zo wordt in Nederland nog steeds illegaal tabak geproduceerd, om tegen lagere prijzen te verkopen. Begin dit jaar werd in Limburg een fabriek met 150.000 kilo illegale tabak opgerold, vooral bestemd voor de Britse markt.

⁶³ Hetgeen samenhangt met de problematiek die Nederland veel sterker ervaart dan andere (Europese) landen, waar de synthetische industrie – en dus criminele schade – beperkter is.

⁶⁴ '[het meetbaar maken van] illegale manipulatie van het elektriciteitsnet, overmatig energieverbruik en/of hennepgerelateerde verbruikspatronen'.

⁶⁵ Van de jaarlijkse 100.000 doden door overdoses in de VS, worden ruim 85.000 doden direct veroorzaakt door opiaten. Deze werden legaal voorgeschreven (pijnstillers), met allerlei mogelijkheden tot adverteren door dokters en farmaceutische bedrijven. Mensen raakten verslaafd. Hierna kwamen steeds goedkopere en steeds krachtigere, illegale alternatieven op de markt – zoals fentanyl, dat bekendstaat als de 'ten dollar overdose' door de extreme werking en lage prijs.



7 REGULERING VAN DE BINNENLANDSE MARKT – LESSEN UIT DE PRAKTIJK

We hebben beargumenteerd waarom de regulering van cannabis en xtc in Nederland een goed idee kan zijn in de strijd tegen drugscriminaliteit. Die denklijn werken we in dit hoofdstuk uit, met enkele aandachtspunten voor het invoeren van dit beleid.

Wat kunnen we leren van de ervaring met regulering in andere landen? We kijken naar de ontwikkelingen in Colorado vanaf het moment van de regulering van cannabishandel (2014), die de langste periode bestrijken en relatief goed zijn gedocumenteerd.⁶⁶

Tot dusver is regulering gepaard gegaan met een afname van drugscriminaliteit die door de binnenlandse markt werd veroorzaakt, en zijn er belastinginkomsten gegenereerd. Hier staat een aantal schadelijke ontwikkelingen tegenover. De totale cannabisconsumptie nam toe, en aanverwante effecten op de volksgezondheid zijn overwegend negatief. Zo kwamen er significant meer minderjarigen op de spoedeisende hulp terecht als gevolg van cannabisgebruik en het aantal fatale verkeersongelukken als gevolg van cannabisgebruik steeg. Daarnaast nam de totale criminele handel in Colorado toe, doordat de verkoop gericht op omliggende staten⁶⁷ steeg.^{ay}

De toegenomen criminele handel heeft een duidelijke oorzaak: kosten van zakendoen voor legale ondernemers in Colorado zijn veel te hoog, met een effectief belastingtarief van 70%. Ook de praktische kosten zijn hoog: banken beschouwen inkomsten uit legale cannabishandel nog niet als legitiem, dus moet cash in kluisen worden bewaard. Dieven zijn hiervan op de hoogte. Daarnaast kost het veel tijd en investeringen om een gecertificeerd kweker en handelaar te worden. Hierdoor wordt weliswaar de lokale markt – in een land of staat – succesvol gereguleerd,

maar verdienen cannabisondernemers te weinig met alleen hun legale inkomsten. De verleiding van aanvullende verkoop via illegale kanalen is dan te groot.^{az}

Deze verleiding bestaat echter alleen zolang omliggende landen en staten nog een illegale markt hebben. Als daar ook effectief wordt gereguleerd, tegen competitieve prijzen en met geschikte voorwaarden voor ondernemers, is er geen (grote) illegale markt voor criminelen. In dat licht is het relevant dat in Europa meer momentum ontstaat voor cannabisregulering: in Spanje zijn 'cannabis social clubs' toegestaan⁶⁸, en de Duitse regering heeft een concept-wet aangekondigd voor de tweede helft van 2022, om cannabis te gaan reguleren.^{69, ba, bb}

Korte versus langere termijn

De ervaringen met cannabis laten zien dat succesvolle regulering niet vanzelf gaat. De stap naar regulering zal dan ook ten minste zoveel inspanningen vergen als het huidige beleid: er moet een reguleringssysteem worden opgetuigd met vergunningen, kwaliteitscontroles en monitoring van resultaten.

In tegenstelling tot repressie is regulering wel een instrument dat op lange termijn drugscriminaliteit significant kan terugsnijden

⁶⁶ Zo werd in Canada de cannabishandel in 2018 gereguleerd, te recent om de impact op volksgezondheid of criminaliteit te meten; Uruguay reguleerde cannabisconsumptie in 2013, maar de handel pas in 2017.

⁶⁷ Waar cannabishandel illegaal bleef.

⁶⁸ Productie voor eigen consumptie is gedecriminaliseerd; commerciële handel blijft verboden.

⁶⁹ Precieze invulling nog te bepalen; de mogelijkheid wordt onderzocht om verkoop te organiseren in apotheken, met een gecontroleerde distributieketen.

De investeringen hiervoor zijn vooral op de korte termijn aan de orde. Zodra die infrastructuur aanwezig is, verschilt de aanpak van geregleerde cannabis en xtc niet van de bestaande aanpak van tabak en alcohol. En in tegenstelling tot repressie is regulering wel een instrument dat op lange termijn drugscriminaliteit significant kan terugnoeien. Als de overheid drugscriminaliteit als ernstig beschouwt en een significante afname van de hierdoor ontstane maatschappelijke kosten wil bereiken, moet ze dus ook dit perspectief willen inzien.

Het is daarnaast belangrijk op te merken dat de situatie van Colorado sterk verschilt van de Nederlandse. Cannabishandel werd daar in 2014 geregleerd, maar recreatieve consumptie slechts twee jaar eerder.^{bc} De schadelijke effecten voor de volksgezondheid hangen sterk samen met het feit dat cannabisconsumptie daar tot kort voor de regulering verboden was. Voor toenemende cannabisconsumptie – en samenhangende schade voor de volksgezondheid – is in Nederland geen reden tot zorg: de 'voorkeur' van consumptie wordt niet verder opengezet. Cannabisgebruik is hier al jarenlang gedoogd en gemakkelijk verkrijgbaar, en er is geen toename voorzien in het aantal coffeshops door regulering van de handel.

Voor de regulering van xtc zou kunnen worden voortgebouwd op het bestaande concept van cannabisregulering: het wietexperiment. Om de drugscriminaliteit rondom Nederlandse cannabishandel een serieuze slag toe te dienen, is daarin echter een veel ambitieuzere aanpak nodig – qua tempo en qua schaal. Het wietexperiment is in 2017 aangekondigd, maar nog steeds niet van start gegaan; en slechts 10 gemeenten zijn hierin betrokken.^{bd}

Zal de consumptie niet exploderen als xtc wordt geregleerd? Consumptie van drugs kan na regulering beperkt toenemen, met name door het signaal dat deze niet meer schadelijk zouden zijn – 'de overheid verstrekt deze immers'. De perceptie dat een drug minder schadelijk is, kan een groter effect op consumptie hebben dan veranderingen in prijsveranderingen of strafrechtelijke risico's.^{be}

Maar de realiteit anno 2022 is dat er al 400.000 Nederlanders zijn die met groot gemak xtc kunnen aanschaffen op de illegale markt. Daar komt meestal geen darkweb of schimmige afspreekplek aan te pas: in 84% van de gevallen worden illegale drugs rechtstreeks bij de dealer aangeschaft.^{bf} De xtc-markt heeft allerlei karakteristieken van een legale markt.

In het reguleringsvraagstuk moet daarnaast de prijs van niet reguleren worden meegewogen, en de consumptiegroei die 'organisch' is ontstaan. Het steeds verder normaliseren van xtc draagt bij aan de kans dat consumptie ook toeneemt – en dat terwijl het illegaal is. Door voldoende restricties in het reguleringsbeleid in te bouwen, kan de toename van consumptie beperkt blijven, net zoals dat voor tabak en alcohol geldt.^{bg} Omdat de binnenlandse markt van xtc zo beperkt is, zal het risico van een machtige lobby tot slot geen grote kracht zijn. Hierin verschilt het van de lobby's voor tabak, alcohol, en ook cannabis.^{bh}

Het actieve ontmoedigingsbeleid speelt tot slot een grote rol: niet alleen het voorkomen van schade door gebruik, maar ook het algeheel inperken van gebruik. In het rapport van Denktank MDMA Beleid staat dit soort overwegingen en beleidsmogelijkheden in meer detail beschreven.^{bi}

De realiteit anno 2022 is dat er al 400.000 Nederlanders zijn die met groot gemak xtc kunnen aanschaffen op de illegale markt

8 VERDERE REPRESSIE VAN ILLEGALE DRUGS

Repressie is het alternatief voor regulering, en berust op het bestaan van een geloofwaardige afschrikking: een structureel hoge onderscheppingskans en hoge kans om te worden gepakt en – tot een serieuze celstraf – te worden berecht. We zetten de verbetermogelijkheden van het repressieve beleid uiteen langs deze twee assen. De inzet van repressief beleid in Nederland moet vooral gericht zijn op cocaïne, maar geldt evenzeer voor de illegale activiteiten rondom andere drugs.

Onderscheppingskans: structureel succes in de haven

We beschreven in hoofdstuk 5 dat de havens van Rotterdam en Antwerpen succesvol zijn in het onderscheppen van cocaïne. Dat succes volgt op inspanningen om de risicoanalyse van de douane structureel te gebruiken en te leren van nieuwe inzichten; op intensievere samenwerking van de recherche met buitenlandse autoriteiten om samen van PGP-hacks te profiteren; en op inspanningen van de zeehavenpolitie om het bewustzijn te vergroten van ketenpartners, zoals de terminal en de verladers⁷⁰.

Er zijn dus al grote stappen gezet. Deze hebben niet alleen geresulteerd in een toename van cocaïne-onderscheppingen, maar ook in het oppakken en berechten van grote criminelen. Daarnaast is de bereidheid van de legale partners in de logistieke keten toegenomen om bij te dragen aan 'smokkelbestendige processen'. Voor het verder aanpakken van cocaïnesmokkel bestaan verschillende instrumenten:

- Voor container-eigenaren, met 'smart seals' of sensoren werken die het detecteren als er met de container is gemorrelt;
- Voor terminals, om smokkelbestendiger te worden qua personeel (betere controles op onderaannemers), qua digitale omgeving (geen toegang tot IT-systemen voor onbevoegde werknemers), qua fysieke omgeving

- (camera's, drones om op insluipers te controleren), qua werkproces (containers tegen elkaar plaatsen⁷¹; containers controleren die al lange tijd op de terminal staan);
- Voor rederijen, door alleen op 'veilige routes' te varen, en niet op routes waar indicaties van smokkel zijn (bijvoorbeeld doordat ze in een onveilige buurt liggen met onvoldoende veiligheidsmaatregelen).⁷²

Op deze fronten wordt al progressie geboekt: zowel door de Nederlandse (zeehaven)politie⁷³ als door het Container Control Programme⁷⁴, dat inzet op betere risicobeheersing in de keten van containervervoer.⁷⁵ Gezien de kostenstijgingen voor containervervoer kunnen vervoerders ook bereid zijn geworden meer te betalen voor een snelle afwikkeling van hun containers.⁷⁶ Dat kan een basis bieden aan een systeem van 'fast-lane treatment', in ruil voor investeringen in smart seals of sensoren.⁷⁷

Toch bevat het huidige systeem onvoldoende prikkels om de steeds veranderende smokkelprocessen echt te stoppen. Ketenpartners in de haven zitten in een systeem van 'process adherence' – zolang aan de procesvoorwaarden is voldaan, voelen partijen verder weinig verantwoordelijkheid. In een herontwerp van het systeem pleiten we ervoor dat de bewijslast wordt omgedraaid: als smokkel plaatsvindt langs een legale actor in de keten, heeft die actor zijn processen onvoldoende op orde en is daarop aanspreekbaar. Deze legale actoren zijn de verladers; expediteurs; rederijen; terminals; en eventuele aparte containereigenaren.⁷⁸

Grote terminals zijn de belangrijkste actoren in de keten van cocaïnesmokkel. Voor ongeveer de helft van de gesmokkelde cocaïne in

⁷⁰ De partijen die hun goederen vervoerd willen hebben, door een expediteur.

⁷¹ Zodat uithalers de 'ingesloten' container niet kunnen betreden.

⁷² Verschillende instrumenten gericht op de terminal – zoals met betrekking tot personeel – hebben ook betrekking op de rederij.

⁷³ Ondersteund door aanbevelingen van EUR-onderzoekers, ter bestrijding van drugscriminaliteit.

⁷⁴ Samenwerkingsverband van UNODC en World Customs Organization (WCO).

⁷⁵ Dit zijn soms de expediteurs of rederijen zelf, soms zijn het aparte bedrijven.

Rotterdam-Antwerpen werd in 2020 de tactiek van 'rip-on / rip-off' gebruikt. Dit type smokkel is afhankelijk van elementen waarvoor de terminal verantwoordelijk is: fysieke toegang tot het terrein en de containers; personeel dat wordt omgekocht om pincodes te verkrijgen⁷⁶, weg te kijken bij smokkel, de locatie van de container aan te wijzen. Ook voor de tweede grote tactiek – smokkel in legale goederen – wordt veelal van rederij- en terminalmedewerkers gebruik gemaakt. Hoewel instanties een significante hoeveelheid hebben weten te onderscheppen in de afgelopen jaren, zijn deze kwetsbaarheden er ook debet aan geweest dat in het afgelopen jaar circa 130 ton niet is onderscheept.

Wanneer de eigen initiatieven van een terminal te beperkt of vrijblijvend zijn, moeten overheidsinstanties de stap kunnen zetten van 'verantwoordelijkheid vragen' naar 'aansprakelijkheid opleggen'. Eenzelfde stap is bij banken gezet in de bestrijding van witwassen en het financieren van terrorisme.^{bm} De Nederlandse douane heeft al de mogelijkheid om de vergunning van een terminal te schorsen. Voorafgaand aan een dergelijke harde maatregel kan de overheid smokkelbestrijding faciliteren – door een deel van de investeringen te bekostigen, en voldoende capaciteit vanuit de publieke handhaving vrij te maken. Eerdere investeringen hebben hun effectiviteit bewezen door de recente vangsten, en dus moeten deze maatregelen worden opgeschaald.

Bij het smokkelbestendig maken van de terminal moet ook worden doordacht wat dan de logische alternatieven zullen worden – wat is de volgende stap? Zo kan de modus operandi (verder) verschuiven naar het omkopen van scheepsbemanning; of naar het gebruiken van de drop-off methode.⁷⁷ Dit laat zien dat de rederij zelf – en haar bemanning – eveneens een relevante actor is in de smokkelketen, voor wie process adherence niet volstaat.

Het ambitieniveau dat de Nederlandse overheid kiest, bepaalt hoe sterk de prikkels en sancties zijn. Sterke overheidsdruk is niet nieuw, en kan effectief

zijn: onder druk van de Amerikaanse overheid heeft rederij MSC haar activiteiten gestaakt in Santos, de grootste haven van Brazilië. Dit gebeurde nadat tweemaal een grote cocaïnevangst werd ontdekt. Eén schip, dat 20 ton cocaïne vervoerde, werd eerder al in beslag genomen door de Amerikaanse overheid en werd pas na betaling van een boete van 50 miljoen dollar vrijgegeven.^{bn}

Waarom heeft de Nederlandse douane het imago gehad van een 'lek mandje'? Het onderscheppen van drugs heeft lange tijd weinig prioriteit gekregen vanuit de Nederlandse overheid. In dit tijdperk heeft Nederland zijn grote rol kunnen opbouwen van doorvoerland, waarin de haven een essentiële rol speelt. Screening en processen om het risico van corrupte douaniers te beperken kwamen tekort. Na verschillende incidenten is een vier-ogen-principe ingesteld voor scancontroles, waarbij twee willekeurig bepaalde douaniers de controle moeten uitvoeren in plaats van één. Dat verkleint de macht van een corrupte schakel aanzienlijk.

Als exponent van dit verleden: douanier Gerrit G. heeft in enkele jaren tijd een sleutelrol gespeeld in het 'doorlaten' van containers die cocaïne bevatten, en kreeg hiervoor miljoenen betaald. Hij werd aangehouden nadat hij onder verdachte omstandigheden een container had doorgelaten: vanaf zijn thuiswerkplek, voor een container die in eerste instantie aan een collega was toegewezen. Naast het doorlaten van ladingen adviseerde hij zijn 'klanten' ook over de deklading die ze het best konden gebruiken om argwaan bij collega-douaniers te voorkomen. Hij is in 2020 in hoger beroep tot 14 jaar celstraf veroordeeld.^{bo}

⁷⁶ Voor toegang tot het relevante deel van de terminal, waar de cocaïne aankomt.

⁷⁷ Waarbij de cocaïne door bemanning wordt 'gedropt' voordat het schip aanlegt bij de terminal. Door deze met GPS uit te rusten, kan een visser of duiker deze op een ongezien moment ophalen.

Pakkans: waar zit de angel?

Het pakken van de grote, organiserende criminelen is essentieel voor het creëren van een beeld dat Nederland een onaantrekkelijk land is om als drugs crimineel te opereren. Wanneer deze criminelen worden opgepakt, is het belangrijk dat ook vanuit de strafmaat een sterk signaal uitgaat. Korte celstraffen zijn nauwelijks een interventie van de dagelijkse zaken, en kunnen juist bijdragen aan de noodzakelijke 'street credibility' van een beroeps-crimineel. Daarnaast is de gevangenis bij uitstek een plaats om in contact te komen met anderen die in drugs criminaliteit actief zijn. Dit mag dus geen plek zijn waar criminelen hun bedrijfsvoering voortzetten, door de mogelijkheid om met collega-criminelen te blijven communiceren.

Het kan worden betwijfeld of straffen zelf voldoende afschrikkend effect hebben: voor het bezitten van een cannabiskwekerij tot 1.000 planten wordt in de regel maximaal 2 maanden voorwaardelijke celstraf opgelegd, en 180 uur taakstraf.^{78,80} Maar lange celstraffen lijken in de afgelopen jaren wel vaker voor te komen, ook als er geen geweld is gebruikt. Dit geldt met name voor grootschalige handel – denk aan de corrupte douanier die tot 14 jaar straf is veroordeeld, en de ananasproducent annex cocaïnesmokkelaar met 15 jaar celstraf.⁷⁹

⁷⁸ Deze straf kan oplopen: als ook sprake is van stroomdiefstal; recidive; beroepsmatige kweek. In de praktijk zijn straffen echter laag: veelal taakstraf, aangevuld met voorwaardelijke celstraf.

⁷⁹ Dit stond nog los van geweldplegingen (de martelcontainer).

Het hele concept van een geloofwaardige afschrikking komt ernstig onder druk te staan wanneer een crimineel die nu wordt opgepakt, door een overvolle kalender pas in 2024 voor de rechter hoeft te komen

Hoe zit het met de uithalers en laboranten? Uithalers (cocaïne) en laboranten (synthetische drugs) zijn vervangbaar: er zijn veel gegadigden die snel geld willen verdienen, en die zijn goedkoop. De pakkans moet daarom verder reiken, tot aan de top van de criminele organisatie. Weliswaar is de recente invoering van celstraf voor uithalers een signaal dat ook hun 'kleine' rol niet wordt getoleerd, maar de impact hiervan op het tegengaan van smokkel zal waarschijnlijk beperkt zijn.

Een hogere strafmaat kan dus bijdragen aan verdere afschrikking; maar de problematiek van de Nederlandse strafrechtketen schuilt vooral in de lage pakkans, en nog lagere kans op berechting van criminelen. Allereerst kan het merendeel van de drugshandelaren zich daardoor onaantastbaar wanen. Dit heeft een verder aanzuigend effect op potentiële criminelen. Maar het hele concept van een geloofwaardige afschrikking komt ernstig onder druk te staan wanneer een crimineel die nu wordt opgepakt, door een overvolle kalender pas in 2024 voor de rechter hoeft te komen. Nog kwalijker is het vooruitzicht dat verdachten bij een dergelijk lange wachttijd de rechtszaak in vrijheid mogen afwachten, waardoor de berechtingskans in feite een keuze wordt voor de betrokkene.

Dit probleem lijkt vooral samen te hangen met capaciteit: terwijl onderscheppingen met een factor 7 zijn toegenomen in de afgelopen 5 jaar, is de capaciteit in de strafrechtketen nagenoeg gelijk gebleven. De voorgestelde investeringen⁸⁰ zijn een stap in de juiste richting, maar te beperkt om een kentering teweeg te brengen. Als we als samenleving de grootschalige smokkel van cocaïne als een acuut probleem beschouwen, moeten de kans op arrestatie en berechting beide naar een veel hoger niveau.

Een andere factor die de effectiviteit negatief beïnvloedt, is de barrière om waardevolle informatie te delen tussen instanties. Weliswaar kan de recherche informatie ontvangen, bijvoorbeeld van de douane, maar andersom hapert deze route. Zo zou het waardevol zijn als de douane inzicht heeft in ondernemingen die de politie als verdacht heeft aangemerkt. Dit is een van de logische en waardevolle inputs voor de risicoanalyse, die

⁸⁰ Door het Ministerie van Justitie en Veiligheid, april 2022.

een melding kan creëren als een dergelijk bedrijf gebruik probeert te maken van de haven. Betere informatiedeling, met het afgebakende doel om cocaïnesmokkel tegen te gaan, kan zowel pakkans als onderscheppingskans verhogen.

Het kraken van PGP-telefoons heeft het mogelijk gemaakt om grote onderscheppingen te doen; om organisatoren/opdrachtgevers op te pakken; en om de cultstatus van 'de onaantastbare drugs-crimineel' te corrigeren. Dit raakt dus alle drie de dimensies van het Nederlandse vestigingsklimaat. Daarnaast maakt dit voor gebruikers de directe link inzichtelijk tussen drugshandel en de liquidaties van onschuldigen.

Zoals voor de meeste repressieve instrumenten geldt, zijn ook de PGP-hacks een onderdeel van het kat- en muisspel tussen crimineel en autoriteit. Criminelen lijken momenteel (weer) hun toevlucht te nemen tot reguliere communicatiediensten zoals Telegram, Signal; over te stappen op telefoons met prepaid SIM-kaarten; of te werken met gepersonaliseerde telefoons waarop eens per zoveel weken een automatische reset van alle data plaatsvindt. Toch zijn deze ingrepen waardevol: ze maken de handel steeds minder aantrekkelijk. Dat de hacks effect hebben op criminelen, blijkt ook uit berichtwisselingen tussen criminelen.

Een Europese uitdaging

Internationale samenwerking helpt bij het verhogen van onderscheppingsniveaus en pakkans. De PGP-hacks zijn door verschillende Europese instanties uitgevoerd, waarna instanties in andere landen hier gebruik van konden maken. En de risicoanalyses van afzonderlijke douanes kunnen worden gedeeld om de algehele muur van Europese havens te verhogen voor cocaïne-groothandelaren – net zoals informatie over verdachte containers nu al wordt uitgewisseld.

De aanpak van criminele vermogens is bij uitstek een internationale aangelegenheid. Het is nu moeilijk voor de Nederlandse recherche om witwasstromen te achterhalen, door hoge privacy-muren rondom bankrekeningen en tussen banken. Om een completer beeld van de eigendommen van een internationaal opererende crimineel te krijgen, moet het mogelijk zijn om bancaire gegevens binnen Nederland en tussen landen uit

te wisselen. Dit is een hobbelige route: de Nederlandse overheid blijft in haar aanpak afhankelijk van de zichtbare geldstromen. De zeer grote spelers maken gebruik van 'underground banking', dat geen sporen achterlaat bij reguliere banken.⁸¹ En het scala aan cryptovaluta maakt het relatief eenvoudig om grote geldstromen te onttrekken aan het zicht van financiële autoriteiten. Uit politie-informatie blijkt dat criminele cocaïne-netwerken al op het niveau van groothandel met cryptovaluta betalen.⁸²

Daar komt bij dat middelen alleen kunnen worden afgepakt op basis van een veroordeling, hetgeen ruimschoots de tijd biedt om ze weg te sluizen. Financiële constructies zijn vaak complex, en het kost dus veel tijd – en capaciteit – om ze te ontrafelen. Daarnaast is de afpak-keten heel versnipperd.^{82,br}

Twee ingrepen kunnen de effectiviteit verhogen. Ten eerste bestaat de mogelijkheid om bezittingen af te pakken waarvan vermoed wordt dat deze met criminele activiteiten verdiend zijn ('non conviction based confiscation')⁸³ – oftewel het omdraaien van de bewijslast. Ten tweede kan het mogelijk worden gemaakt om banktegoeden te bevriezen, voordat deze uit het zicht van autoriteiten verdwijnen.

Hoewel het afpakken een lastige route is, blijft het belangrijk hierop in te zetten. Dit raakt de corrumperende werking van crimineel geld op de maatschappij, en geeft het signaal dat criminele inkomstenbronnen in Nederland onacceptabel zijn en dus worden bestraft.

⁸¹ Vanwege de hoge kosten om deze rekeningen te onderhouden, worden deze alleen gebruikt door grotere, vermogende spelers.

⁸² 'O.a. [het OM] samen met de Nationale Politie, de Bijzondere Opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, de Belastingdienst, de Regionale Informatie- Expertise Centra, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum, de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, het Centraal Justitieel Incasso Bureau, de Domeinen, Dienst Roerende Zaken, en de Financial Intelligence Unit'.

⁸³ Dit plan loopt mogelijk spaak bij de Raad voor de Rechtspraak, op basis van schending van het onschuldbeginsel. In Italië wordt dit middel al wel ingezet.



AFGEPAKT

POLITIE

De Groot Techniek bv
www.degroot-techniek.nl



9 MAATSCHAPPELIJKE OMSLAG – DENORMALISERING VAN ILLEGAAL GEDRAG

De strategie van verdere repressie kan ervoor zorgen dat op korte termijn steeds meer handelsactiviteiten uit Nederland zullen worden weggedrukt. Als echter in de havens succesvol wordt onderschept terwijl de gebruiker op dezelfde manier naar consumptie blijft kijken, sorteert dit beperkt effect. Dit geldt met name als het verdienmodel van handelaren wordt beschouwd als 'maatschappelijk acceptabel', en criminele spelers dus niet hoeven te vrezen dat ze bij de politie worden aangegeven.

Het normaliseren van drugshandel begint bij een samenleving die consumptie van schadelijke middelen als acceptabel beschouwt. Om de maatschappelijke kosten van drugsriminaliteit structureel te verlagen, is een maatschappelijke omslag nodig in de omgang met de meest schadelijke van die drugs.

In de bescherming van kwetsbare gebruikers voert de Nederlandse overheid al sterk beleid, wat ook nodig is gezien de alomtegenwoordigheid van schadelijke drugs in ons land. Lopende initiatieven van de preventie-afdelingen van verslavingszorg en Trimbos omvatten informatie over risico's bij gebruik en interventies gericht op minder gebruik.⁸⁴ Dit is veelal maatwerk: specifieke hulp, gebaseerd op de persoonlijke kenmerken en behoeften van de gebruiker.⁸⁴ Ook in het beperken van schade door gebruik zijn sterke voorzieningen aanwezig – denk aan gecontroleerde gebruikersruimtes, het aanbieden van schone spuiten, opiatvervangende medicatie^{85, 86}

Maar het is de vraag of ook al voldoende middelen worden ingezet om recreatief gebruik te denormaliseren. Door de combinatie van schadelijkheid – zowel crimineel als qua gezondheid – en toenemende sociale acceptatie, is dit voor cocaïne de meest prangende vraag.

Dat 1 op de 3 cocaïnegebruikers zou willen stoppen, en 4 op de 10 gebruikers minder zou willen gebruiken,⁸⁶ impliceert dat gebruikers zelf moeite hebben met hun consumptie.⁸⁶ Deze getallen zijn alleen voor tabak nog hoger. Veel recreatieve gebruikers zullen al redelijk goed op de hoogte zijn van de schadelijkheid van cocaïnegebruik, maar de vraag is of die kennis ook effect heeft op hun voorkeuren en gedrag. De noodzaak voor meer aandacht blijkt bijvoorbeeld uit het recente initiatief van Utrechtse studentenverenigingen, die de noodklok luidden over het excessieve drugsgebruik – met name cocaïne – onder hun studenten.⁸⁶

In de bescherming van kwetsbare gebruikers voert de Nederlandse overheid al sterk beleid. Maar het is de vraag of ook al voldoende middelen worden ingezet om recreatief gebruik te denormaliseren

Het is bekend dat de recreatieve cocaïnegebruiker bovengemiddeld vaak jong, stedelijk, hogeropgeleid is. Er kan waarde liggen in meer sturende informatie vanuit verschillende fronten, specifiek op deze groep gericht: in 'peer-to-peer' campagnes op sociale media, en binnen de sociale omgeving waar veel van de mensen in deze groep actief zijn.⁸⁶ Deze omgeving kan ook betrekking hebben op de bedrijven waar gebruik relatief genormaliseerd is.

⁸⁴ Bijv. hoe snel de gebruiker wil minderen/stoppen; of hij al iemand in zijn omgeving heeft om te helpen; indicatoren om de eigen voortgang te meten (zoals hoeveel geld is bespaard door niet te gebruiken).

⁸⁵ Veelal methadon, een vervanger met vergelijkbaar effect maar minder schade voor de gebruiker.

⁸⁶ Getallen hebben niet alleen op recreatieve gebruikers betrekking.

Het is belangrijk dat de juiste vorm wordt gevonden voor een effectieve aanpak.⁸⁷ Interventies die alleen gebaseerd zijn op afschrikken en die de gebruiker geen alternatief aanreiken, zijn ineffectief of werken averechts; hetzelfde geldt als de boodschap ongeloofwaardig is.⁸⁸ Het vergt meer onderzoek welk type interventie en welk type boodschap wel werkt. Voor de ene groep kunnen de elementen rondom volksgezondheid meer impact hebben en voor de andere groep, de elementen rondom criminaliteit. Die twee assen kunnen worden verkend in gerichte campagnes.

De ingrediënten zijn hiervoor aanwezig. De as van volksgezondheid kan gaan over de verslavingskracht van cocaïne, bijvoorbeeld dat cocaïnegebruik het risico op hersenschade en hartaanvallen vergroot of dat 1/3e van de cocaïne die in Nederland wordt gebruikt, ontwormingsmiddel bevat.^{87,88} De as van criminaliteit kan erover gaan dat consumptie criminaliteit in stand houdt – dat betekent onschuldige doden, bedreiging van chauffeurs en havenmedewerkers; giftige drugsdumpingen; maar ook de afpersing van cocaboeren en de vernietiging van biodiversiteit in bronlanden.

Het doel van een effectieve campagne moet nooit zijn om recreatieve gebruikers als 'schuldigen' af te schilderen; maar deze is wel onderdeel van een breder maatschappelijk kader waarin we onze omgang met schadelijke middelen herzien. In dit

brede beleid wordt consumptie zo onaantrekkelijk mogelijk gemaakt. Dit geldt voor alle middelen – legaal en illegaal – die de maatschappij veel schade berokkenen.

Ontwormingsmiddel (levamisol) is het meest gebruikte versnijdingsmiddel voor cocaïne. Levamisol heeft dezelfde kleur en structuur als cocaïne, en kan dus goed worden gemengd. Daarnaast kan het vals positief testen op een cocaïnetest, waardoor het ook voor handelaren zelf – die dit van producenten of andere handelaren kopen – moeilijk is om te detecteren. Tot slot zou het de werking van cocaïne versterken, en dus ook 'functioneel' zijn.⁸⁹ Deze eigenschappen zijn vanuit handelsperspectief heel waardevol, maar voor de gebruiker is levamisol zeer schadelijk⁸⁸. Om die reden is het verboden om aan mensen voor te schrijven.

Voor illegale drugs bestaan minder handvatten dan voor gereguleerde drugs: het aantal rokers is vooral afgenomen dankzij het terugdringen van het aantal verkooppunten en het verhogen van prijzen.⁸⁹ Maar het herzien van roken als iets wat 'nu eenmaal onderdeel is van de Nederlandse maatschappij', is ook een belangrijke factor. Hierin verschillen tabak en cocaïne niet van andere zaken waar we anno 2022 een heel andere kijk op hebben dan 10, 20 of 50 jaar geleden.

⁸⁷ Dit is wel een vooruitgang op de 74% van alle cocaïne die in 2015 nog ontwormingsmiddel bevatte.

⁸⁸ Bij zwaar gebruik kan het leiden tot permanente hersenbeschadiging en bloedaandoeningen.

⁸⁹ Van 35% naar 20% van de volwassen Nederlanders, tussen 1990 en 2020.

Figuur 19. Ontmoedigingsbeleid gericht op recreatieve cocaïnegebruikers kan worden gevormd langs de assen van gezondheid en criminaliteit



Bron: DenkWerk

10 CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN

De maatschappelijke schade door drugscriminaliteit is in de afgelopen jaren ernstig toegenomen. Het Nederlandse drugsbeleid moet effectiever en geloofwaardiger worden om hier weerstand aan te bieden. Dit vergt ten eerste een helder en uitlegbaar normenkader: waarom is de ene drug gereguleerd en de andere illegaal? Ten tweede moet de aanpak congruent zijn binnen de keten: als de handel in schadelijke drugs wordt gedenormaliseerd, dan ook de consumptie. En vice versa: als consumptie beperkt schadelijk is en dus toelaatbaar, moet het aanbod worden gereguleerd.

De geloofwaardigheid en effectiviteit van het drugsbeleid nemen toe door de binnenlandse keten van zowel cannabis als xtc te reguleren. Congruentie in aanpak van handel en consumptie beëindigt de huidige maatschappelijke schizofrenie. Op die manier worden ook honderden miljoenen winst per jaar aan criminelen onttrokken, en wordt de aanverwante maatschappelijke schade van criminele handel aangepakt. Regulering van het beperkt schadelijke xtc zou daarnaast de drempel kunnen verhogen naar de aankoop van andere, schadelijkere drugs zoals speed en crystal meth.

De bestrijding van drugscriminaliteit door regulering vergt een veel ambitieuzer reguleringsbeleid. De schaal en het tempo van het huidige wietexperiment zijn te beperkt. Elk stuk van de markt dat niet door regulering wordt overgenomen, blijft in handen van criminelen – en dat blijft de komende jaren het merendeel. Het moet voor ondernemers aantrekkelijk worden gemaakt om legaal geld te verdienen, in plaats van te verkopen via de achterdeur. Daar zijn geschikte belastingtarieven voor nodig, en de mogelijkheid om te bankieren – net zoals voor de gereguleerde handel in alcohol en tabak.

Voor cocaïne geldt dat niet alleen de handel, maar ook de consumptie veel schade berokkent. De Nederlandse overheid heeft al sterke instrumenten in handen voor de repressieve aanpak van deze drug: de mogelijkheid om het verdienmodel te bestrijden door middel van onderscheppingen. Dit instrument is veel effectiever dan doorgaans wordt beweerd, en veel effectiever voor cocaïne dan voor cannabis en synthetische drugs.

Door intensivering kunnen onderscheppingen nog toenemen. Maar om een structureel hoger niveau te bereiken, moeten bevoegdheden ook anders worden georganiseerd. Voor de overheid gaat dat over de mogelijkheid om – binnen de strikte kaders van de bestrijding van drugscriminaliteit – informatie tussen controlerende en rechercherende instanties beter uit te wisselen; voor de douane om met kunstmatige intelligentie beter en sneller te kunnen inspelen op nieuwe smokkeltactieken.

Betere informatie-uitwisseling draagt ook bij aan de noodzakelijke verhoging van de pakkans. Criminelen hebben momenteel te weinig te vrezen van de overheid: in het uitzonderlijke geval dat ze worden opgepakt, is de kans klein dat ze daadwerkelijk worden berecht. Een aanzienlijke versterking van de strafrechtketen is een van de kerningrediënten om een geloofwaardige afschrikking te creëren.

De overheid moet daarnaast de grootste terminals als regisseur aanwijzen van de bestrijding van cocaïnesmokkel, omdat een aanzienlijk deel van alle cocaïnesmokkel afhankelijk is van toegang tot de terminal en van omgekochte terminalmedewerkers. Verantwoordelijkheid kan niet alleen gebaseerd zijn op de vraag of een actor in de keten zelf last heeft van smokkel, als het een feit is dat deze actor onbedoeld een spil is in zeer schadelijke processen.

Grotere overheidsbevoegdheden hebben ook betrekking op de mogelijkheid om gemakkelijker crimineel geld af te pakken en tijdiger te bevriezen. Het proces om crimineel vermogen op te sporen en in beslag te nemen is momenteel zeer complex, en vergt daarmee veel capaciteit. Internationale samenwerking met banken en overheden kan bijdragen aan een effectievere aanpak.

Voor zowel gereguleerde als illegale drugs is het noodzakelijk een actief ontmoedigingsbeleid te voeren voor de potentiële en recreatieve gebruiker. De instrumenten voor inperking van (schade door) problematisch gebruik zijn al aanwezig. Maar het recreatieve gebruik van met name cocaïne – de meest schadelijke van de populaire, illegale

drugs – moet verder worden gedenormaliseerd. Als onderdeel van dit beleid kunnen interventies worden gericht op de groep van jonge, hogeropgeleide stedelingen. Omgevingen waar gebruik genormaliseerd is, zoals bedrijven en studentenverenigingen, kunnen hierin een rol spelen.

Tezamen dragen deze maatregelen bij aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van het Nederlandse drugsbeleid, voor zowel de consument als de crimineel. Dit is de voedingsbodem onder het bestrijden van de criminele handel. Dezelfde ingrediënten die het vestigingsklimaat van 'Made in Holland' hebben gecreëerd, bieden ook de instrumenten om dit af te breken.

DANKWOORD

Als DenkWerk hebben we bij de totstandkoming van dit rapport veel waardevolle bijdragen en ondersteuning ontvangen. We willen in het bijzonder de volgende personen bedanken voor hun inzichten:

Hubertine Bergsma	Flexport: Senior Compliance Manager
Tom Blickman	Transnational Institute: Senior Researcher
Marieke van Bovene	Flexport: Director; Legal Counsel
Inge Bryan	Oud-AIVD; oud-Criminal Investigation Division (Politie)
Gerrit van der Burg	Openbaar Ministerie: Voorzitter – College van procureurs-generaal
Allard Castelein	Havenbedrijf Rotterdam: CEO
Jan van Casteren	Flexport: Head of Europe
Cees Fossen	Douane Rotterdam: Specialistisch Adviseur
Jan Janse	Zeehavenpolitie: Hoofd
Jan Kamp	Douane Rotterdam: Directeur
Kim Kuipers	Douane Rotterdam: Senior Adviseur – Handhavingsbeleid
Jan Meeus	NRC: Journalist (o.a. podcast Cocainekoorts)
Antonio Nicaso	Queen's University: Hoogleraar; Auteur (o.a. Business or Blood)
Thomas Pietschmann	United Nations Office on Drugs and Crime: Research Officer
Pieter Tops	Politieacademie; Univ. Leiden: Bijz. hoogleraar Ondermijningsstudies
Antoine Vella	United Nations Office on Drugs and Crime: Research Officer (Cocaine)
Michel Voogt	Douane Landelijk Tactisch Centrum: Teamleider – Verdovende middelen
René de Vries	Haven Rotterdam: Havenmeester
Petra Willemse	Openbaar Ministerie: Officier van Justitie – Parket Rotterdam
Aad Zonneveld	Douane Landelijk Tactisch Centrum: Directeur (plv)

Daarnaast willen wij Jérôme Crijns bedanken voor zijn rol in het onderzoeks- en schrijfproces. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld in het uitvoeren van analyses en onderbouwen van de stellingen in het rapport. Mieke Stoop bedanken wij voor haar ondersteuning en coördinatie. Wij willen Bart de Wit van Weperen (BCG Design Studios) bedanken, die met zijn creatieve ideeën een grote rol heeft gespeeld in de vormgeving van dit rapport. Tot slot bedanken wij het Trimbos-instituut voor het aanleveren van gegevens en voeren van waardevolle discussies over onze bevindingen.

DenkWerk blijft, uiteraard, verantwoordelijk voor de algehele inhoud, analyses en aanbevelingen in dit rapport.

We stimuleren het te allen tijde om de inzichten uit dit rapport te gebruiken. We zouden het op prijs stellen als u het rapport daarbij als bron vermeldt:

DenkWerk, 2022, Drugs de baas – Hoe Nederland zijn drugsprobleem onder controle kan krijgen.

Bronvermelding

- a Jellinek, 2021, Hoeveel mensen overlijden er door alcohol, tabak en andere drugs?
- b Nieuwe Oogst, 2022, Een op de acht boeren Midden-Twente benaderd door criminelen.
- c NPO Radio 1, 2020, Cokevisers.
- d NOS, 2021, 'Drugscriminelen infiltreren grootschalig in rederijen in Rotterdamse haven'.
- e RPO, 2022, Omroep Gelderland maakt documentaire over terreur in Maasdriel.
- f LA Times, 2017, Colombian coca farmers, facing a threat to their livelihood, resist U.S.-backed efforts to eradicate cocaine production.
- g National Geographic, 2011, Cocaine to Blame for Rain Forest Loss, Study Says.
- h NPO Radio 1, 2021, Nederlandse drugslabs in België en Duitsland.
- i Trimbos, 2022, Alcohol en sterfte (op basis van data uit 2019 en 2020).
- j Nationale Drug Monitor, 2022, Ontmantelde productielocaties van drugs en drugsdumpingen.
- k Tweede Kamer, 2020, Bijlage: Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning: de kosten in beeld.
- l WODC, 2021, Tweede verkennende studie Liquidaties.
- m Trimbos, 2022, Cijfers drugs: gebruik en incidenten (op basis van data uit 2020 of 2021).
- n Nationale Drug Monitor, 2022, Demografische kenmerken algemene bevolking.
- o Jellinek, 2020, Welke drug is de gevaarlijkste?
- p Trimbos, 2022, Drugsgebruik in Europa weer op hetzelfde niveau als vóór corona (op basis van het meest recente EMCDDA-rapport, juni 2022).
- q EMCDDA, 2022, Wastewater analysis and drugs – A European multi-city study (op basis van data uit 2021).
- r Politieacademie, 2018, Waar een klein land groot in kan zijn – Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.
- s NOS, 2022, Politie Spanje meldt vondst grootste hennepplantage van Europa (vergeleken met data uit Politie, 2022, Fenomeenbeeld drugs – De narcostand van Nederland – Cannabis).
- t Aanjaagteam Ondermijning, 2020, Een Pact voor de Rechtsstaat – Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar.
- u Politie, 2022, Fenomeenbeeld drugs – De narcostand van Nederland – Cannabis.
- v Andere Tijden, 2017, De Nederlandse Cocainefabriek – Nederland produceerde zijn eigen drugs.
- w DenkWerk, 2022, Online Appendix: Drugs de baas – Hoe Nederland zijn drugsprobleem onder controle kan krijgen.
- x UNODC, 2019, Prevalence of drug use in the general population – regional and global estimates.
- y Rechtbank Rotterdam, 2022, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2022:2674>.
- z American Addiction Centers, 2022, How Cocaine is Made and Its Dangers.
- aa EMCDDA, 2019, Drug precursor developments in the European Union.
- ab UNODC and Europol, 2021, Cocaine Insights – The illicit trade of cocaine from Latin America to Europe – from oligopolies to free-for-all?
- ac EMCDDA, 2021, Cocaine price and purity in the European Union.
- ad Politieacademie, 2018, Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid (naar een onderzoek van EMCDDA, 2017).
- ae UNODC, 2021, World Drug Report – Drug Market Trends: Cocaine.
- af NRC Podcast, 2020, Cocainekoorts I – Jan Meeus en Elze van Driel.
- ag Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2021, The cocaine pipeline to Europe (in samenwerking met InsightCrime).
- ah Port of Rotterdam, 2022, Jaarverslag 2021.
- ai VRT, 2022, Bijna 90 ton: douane onderschepte vorig jaar opnieuw recordvangst cocaine in haven van Antwerpen.
- aj Douane Nederland, 2022, Onderscheppingsdata 2017-2021.
- ak EMCDDA, 2021, Cocaine Seizures in the EU.
- al The White House, 2021, ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Potential Cocaine Production in the Andean Region (op basis van data t/m 2020).
- am EMCDDA, 2022, Europe and the Global Cocaine Trade.
- an Openbaar Ministerie, 2021, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/12/14/strafeisen-tot-12-jaar-tegen-tien-verdachten-in-mega-cocainezaak>.
- ao NRC Podcast, 2022, Cocainekoorts II – Jan Meeus en Elze van Driel.
- ap Overheid.nl, 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001941/2021-10-28>.
- aq Overheid.nl, 2022, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/2015-03-01>.
- ar Infomineo, 2021, The legalization of Cannabis in Morocco (op basis van UNODC-data).
- as VICE, 2020, Colombia Is Considering Legalizing Its Massive Cocaine Industry.
- at Transform Drug Policy Foundation, 2021, Colombian Senate debates plan to regulate cocaine – Interview with Lorenzo Uribe, lead drafter of the Cocaine Regulation bill.
- au NOS, 2018, Zorgen om 'staatshasj' bij coffeeshops én Kamerleden.
- av Amsterdam UMC, 2018, Xtc-gebruik: veilig of niet?
- aw RIVM, 2009, Ranking van drugs – Een vergelijking van de schadelijkheid van drugs.
- ax Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018, Omgevingsveiligheid hennepkwekerijen.
- ay National Library of Medicine, 2019, The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact.
- az The Guardian, 2021, California legalized weed five years ago. Why is the illicit market still thriving?
- ba International Cannabis Business Conference, 2022, What is the status of cannabis clubs in Spain?
- bb The Local – Germany, 2022, Germany set to legalise cannabis 'soon', says minister.
- bc The Guardian, 2012, Colorado and Washington legalise marijuana: what it really means.
- bd Rijksoverheid, 2022, Experiment gesloten coffeeshopketen.
- be Trimbos, 2019, 'Gereguleerde' wiet gezonder dan gewone wiet?
- bf EMCDDA, 2022, Cocaine retail markets: multiple indicators suggest continued growth and diversification (op basis van data uit 2021).
- bg Trimbos, 2018, Kanttekeningen bij legaliseren xtc.
- bh Politico, 2022, Big Weed is on the brink of scoring big political wins. So where are they?
- bi Denktank MDMA Beleid, 2020, <https://denktank.gitlab.io/mdma-policy-mdmca-website/resources/DMB-rapport.pdf>.
- bj UNODC, 2022, The UNODC-WCO Container Control Programme (CCP).
- bk The Economic Times, 2021, Congestion at Port of Rotterdam seen persisting through 2022.
- bl CMA CGM, 2021, SMART Containers – Cargo tracking and control.
- bm Overheid.nl, 2022, Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2022-01-28>.
- bn Splash 24/7, 2022, Drug cartels force MSC to suspend intermodal operations in Brazil with Santos labelled cocaine's 'world trade center'.
- bo Jan Meeus, 2017, De Schiedamse cocainemaffia – Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke.
- bp Van Breukelen Advocatuur, 2021, Gemiddelde straf voor hennepkwekerij.
- bq Politie, 2022, Fenomeenbeeld drugs – De narcostand van Nederland – Cocaine.
- br Overheid.nl, 2017, Aanwijzing afpakken, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038996/2017-01-01>.
- bs Trimbos, 2021, Preventie van cocainegebruik – Inventarisatie en kansen voor de toekomst.
- bt Trimbos, 2022, Recente inzichten in harm reduction voorzieningen in Nederland.
- bu Trimbos, 2020, Het Grote Uitgaansonderzoek 2020 – Uitgaanspatronen, middelengebruik, gezondheid en intentie tot stoppen of minderen onder uitgaande jongeren en jongvolwassenen.
- bv FD, 2022, Hoe drugsgebruik onder studenten 'zo normaal als een biertje' werd.
- bw National Library of Medicine, 2020, Peer-to-Peer Social Media as an Effective Prevention Strategy: Quasi-Experimental Evaluation.
- bx EMCDDA, 2022, Prevention toolkit.
- by Trimbos, 2021, De keerzijde van afschrikkende voorlichting over drugs op school.
- bz Trimbos, 2022, Cijfers drugs: gebruik en incidenten (op basis van data uit 2020).
- ca National Library of Medicine, 2018, Levamisole: a Common Adulterant in Cocaine Street Samples Hindering Electrochemical Detection of Cocaine.

Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan, rijen ondenkbaar ijle populieren als hoge pluimen aan den einder staan; en in de geweldige ruimte verzonken de boerderijen verspreid door het land, boomgroepen, dorpen, geknotte torens, kerken en olmen in een grootsch verband. de lucht hangt er laag en de zon wordt er langzaam in grijze veelkleurige dampen gesmoord, en in alle gewesten wordt de stem van het water met zijn eeuwige rampen gevreesd en gehoord.

HENDRIK MARSMAN, 1936



DENKWERK

