


NEDERLAND EN SYNTHETISCHE DRUGS: EEN ONGEMAKKELIJKE WAARHEID



Pieter Tops
Judith van Valkenhoef
Edward van der Torre
Luuk van Spijk

Boomcriminologie

Nederland is groot wat betreft het produceren en verhandelen van synthetische drugs (met name xtc en amfetamine). Sterker, Nederlandse criminelen zijn mondiale toppers, met netwerken en handelspraktijken over de hele wereld. Het is een miljardenbusiness, die een schaduwconomie vormt met grote aantrekkingskracht. Dit boek beschrijft waarom Nederland hierin zo groot is geworden en waarom dit zo blijft, tenzij de Nederlandse overheid drastische maatregelen treft.

Deze beschouwing (die ook in het Engels verkrijgbaar is) is een verkorte versie van het eveneens bij Boom criminologie verschenen boek *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Met deze beschouwing beogen de auteurs een bijdrage te leveren aan het nationale en internationale debat over drugs, drugscriminaliteit en de terugdringing daarvan.

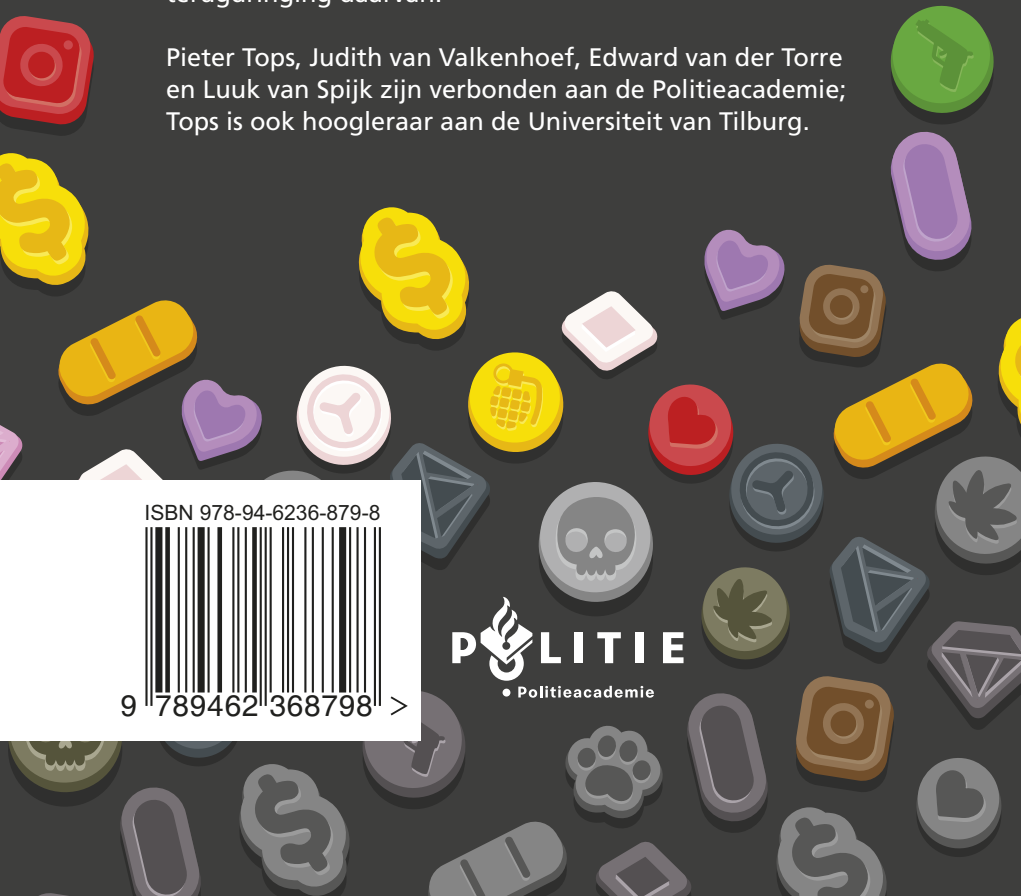
Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre en Luuk van Spijk zijn verbonden aan de Politieacademie; Tops is ook hoogleraar aan de Universiteit van Tilburg.

ISBN 978-94-6236-879-8



9 789462 368798 >

POLITIE
• Politieacademie



NEDERLAND EN SYNTHETISCHE DRUGS

NEDERLAND EN SYNTHETISCHE DRUGS: EEN ONGEMAKKELIJKE WAARHEID

Pieter Tops
Judith van Valkenhoef
Edward van der Torre
Luuk van Spijk

Boom criminologie
Den Haag
2018

Deze beschouwing is een verkorte versie van het boek: *Waar een klein land groot in kan zijn, Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*, Den Haag 2018. We beogen met deze (ook in het Engels vertaalde) beschouwing een bijdrage te leveren aan het nationale en internationale debat.

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 Politieacademie | Boom criminologie

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

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-879-8

ISBN 978-94-6274-931-3 (e-book)

NUR 741

www.boomcriminologie.nl

INHOUD

Inleiding	7
Een korte geschiedenis	13
De criminele wereld van synthetische drugs	25
En de overheid	33
Waarom Nederland?	45
De twaalf belangrijkste bevindingen	51



INLEIDING

Nederland, *dat kleine kikkerlandje aan de Noordzee*, is op het wereldtoneel van de synthetische drugs al geruime tijd een hoofdrolspeler. Dat geldt voor amfetamine (speed), die al vanaf ongeveer 1970 in ons land op grote schaal wordt vervaardigd. En het geldt zeker voor de productie van mdma (het werkzame poeder dat in xtc zit), de echte specialiteit van ons land, waar vanaf ongeveer 1985 grootschalige ervaring mee bestaat. Mdma uit Nederland staat al jaren bekend om zijn hoge kwaliteit, waardoor het op veel plekken in de wereld grif aftrek vindt. En dan zijn er ook nog andere synthetische drugssoorten, zoals lsd, ghb en methamfetamine, waarvan de omvang van productie en handel kleiner is, maar die ook in ons land plaatsvindt. Nederland is een van de meest prominente landen ter wereld wat betreft grootschalige productie van synthetische drugs op eigen grondgebied.

Met de productie en handel van al deze drugs is veel geld gemoeid. Schattingen zijn altijd grofmazig en gebaseerd op veronderstellingen – een openbare boekhouding van de omzet van synthetische drugs wordt immers niet bijgehouden. Voor ons onderzoek hebben wij de syndru-omzet vanuit Nederland voor het jaar 2017 zo precies mogelijk in kaart gebracht, en komen daarbij uit op een bedrag van *ten minste* 18,9 miljard euro.¹ Dit is een schatting op basis van veldwerk vanaf de bron. Het bedrag betreft straatprijzen, in binnen- en buitenland. Hoogstwaarschijnlijk ligt de werkelijke omzet beduidend hoger. Bij de ramingen zijn conservatieve aannames gehanteerd. Bovendien hebben we de productie van amfetamine en xtc door Nederlandse criminelen in het buitenland niet meegeteld, terwijl Nederlandse criminelen vaak een aandeel hebben in drugsproductie in andere

.....

1 Zie hoofdstuk 3 en de bijlage van het rapport 'Waar een klein land groot in kan zijn', Den Haag, 2018. Uitgebreide bronverwijzingen zijn in dit rapport aan te treffen.

Europese landen, zoals België en Polen. Daarnaast moet in de beschouwing worden meegenomen dat de criminelen ook andere drugs produceren en/of verkopen dan alleen deze synthetische drugs.

Die 18,9 miljard euro kan worden gezien als de bijdrage van de Nederlandse synthetische-drugswereld aan de illegale wereldeconomie. Uiteindelijk verdienen handelaren in alle delen van de wereld eraan. Het zijn de tussenhandelaren die een groot deel van dit bedrag opstrijken. Een deel van die wereldomzet vloeit direct in de zakken van Nederlandse syndru-producenten² en -handelaren. 'Af-lab', dat wil zeggen direct na productie in de laboratoria, gaat het om 610 miljoen euro. Bij de volgende fasen van verkoop schatten wij het aandeel van Nederlandse criminelen op ten minste 3 tot 5 miljard euro. Over de voor criminelen cruciale fase tussen 'af-lab' en 'straatverkoop' – daar verdienen topcriminelen het meeste geld – is relatief weinig informatie beschikbaar.

Bij de genoemde bedragen gaat het voor het overgrote deel om opbrengsten, omdat de kosten voor het maken van synthetische drugs relatief bescheiden zijn (in totaal zo'n 280 miljoen euro). Vervaardiging van één xtc-pil in Nederland kost ongeveer 20 eurocent. In Nederland is de 'straatwaarde' van een pil (de uiteindelijke verkoopprijs die de gebruiker betaalt) zo'n 2 tot 5 euro. In Zweden ligt die rond de 13 euro en in Australië, een belangrijk afzetgebied voor Nederland, kost een xtc-pil gemiddeld ongeveer 20 euro. Het grootste deel van de productie in Nederland is voor de export bestemd. Wereldwijd zijn er naar schatting ongeveer 19 miljoen gebruikers van xtc, maar het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk veel hoger omdat in veel landen (vooral in Azië

.....
2 Omwille van de leesbaarheid korten wij de woorden synthetische drugs op een aantal plekken tot 'syndru' in.

en Afrika) nog nooit onderzoek is gedaan naar synthetisch drugsgebruik.³

Centrale vraag

Hoe kan het dat Nederlandse criminelen al decennialang zo'n vooraanstaande rol in de wereldproductie van synthetische drugs spelen? Op het eerste gezicht is dat niet logisch, al was het alleen maar omdat de belangrijkste grondstoffen voor de syndru-productie in Nederland niet verkrijgbaar zijn. De precursoren (de grondstoffen die bepalen welke drugs je gaat maken) moeten voor het grootste deel uit China worden geïmporteerd. De zogenoemde essentiële en overige chemicaliën worden wel in Nederland geproduceerd, maar zijn er deels niet gemakkelijk te krijgen: ze zijn vergunningplichtig of er is een meldplicht van verdachte transacties. Zomaar liters aceton of zoutzuur bestellen vestigt de aandacht op de besteller. Door de bank genomen werkt het systeem in Nederland zodanig, dat criminelen de spullen liever in het buitenland bestellen. Uit landen als Polen, maar ook België, worden veel chemicaliën betrokken.

Gegeven de grote sommen geld die uit de syndru-productie voortvloeien, de grote winstgevendheid en de aantrekkingskracht hiervan op criminele groeperingen is het opmerkelijk dat Nederlandse criminelen hun internationale positie hebben kunnen behouden. Waarom hebben criminelen in andere landen de lucratieve business niet overgenomen? Er zijn wel wat bewegingen geweest; zo ontstond er in Canada in de jaren nul van deze eeuw een eigen mdma-industrie onder leiding van geëmigreerde Chinezen (en hier en daar ook met Nederlandse betrokkenheid), maar die ontwikkeling

.....

3 Volgens het *World Drugs Report* van het UNODC uit 2015. De gegevens over de verkoopprijzen van xtc-pillen in andere landen zijn ontleend aan Havocscope.com, cijfers voor 2017.

heeft niet echt doorgezet.⁴ De amfetamineproductie is het afgelopen decennium ook in Oost-Europa (vooral Polen) tot ontwikkeling gekomen, vaak met Nederlandse 'begeleiding', maar is in Nederland omvangrijker gebleven. De recente groei van xtc- en amfetaminelaboratoria in Noord-België heeft deels onder Nederlandse betrokkenheid en leiding plaats.

De vragen blijven: waarom Nederland? Waarom zo groot? Waarom zo hardnekkig?

.....

4 *Het National Drug Threat Assessment 2017* van de Amerikaanse DEA meldt dat Canadese drugsbendes in 2017 'tientallen miljoenen tabletten' naar de Verenigde Staten exporteerden (p. 14). Ter vergelijking: volgens onze berekeningen werden in Nederland in 2017 ten minste bijna een miljard xtc-pillen geproduceerd (Tops e.a. *Waar een klein land groot in kan zijn*, Den Haag, 2018).



EEN KORTE GESCHIEDENIS

'Ik hou van Holland'

De opsporingsdiensten zijn begin jaren negentig een informatiepositie beginnen op te bouwen. Zij ontwikkelden een destijds nogal nieuwe aanpak, gebaseerd op een logistiek model van criminaliteit (niet zo gek gegeven het complexe logistieke proces van syndru-criminaliteit). Hieruit zijn de barrièremodellen voortgekomen, die nog steeds gebruikt worden. Er zijn sinds die tijd honderden onderzoeken uitgevoerd naar criminele samenwerkingsverbanden in de syndru-productie. De namen van de hoofdrolspelers in die wereld raakten bekend bij vrijwel elke doorsnee politiemedewerker. Zoals een van hen grapte: 'het kan bijna als quizvraag worden gesteld in "Ik hou van Holland"'.

Velen van die criminelen zijn afkomstig uit de kamper- en volksbuurtenwereld in het zuiden van Nederland, al zijn er ook altijd relaties geweest met criminele netwerken in de rest van het land, met name in het westen. En hoewel er nieuwe namen zijn bijgekomen is het gros van de 'grote jongens' al decennialang actief in de syndru-wereld; sommigen van hen zijn inmiddels door familieleden opgevolgd. Een aantal is ook wel tot gevangenisstraffen (in binnen- en buitenland) veroordeeld, maar voor het functioneren en de effectiviteit van hun criminele netwerken heeft dat uiteindelijk weinig zichtbare consequenties gehad. Wel zijn er inmiddels serieuze aanwijzingen dat zich nieuwe groepen op de markt aan het begeven zijn, zowel voor handel als voor productie. Het gaat vooral om drugscriminelen van Turkse, Poolse en soms ook Marokkaanse oorsprong en om criminelen die het internet gebruiken: voor de handel en vaak ook voor inkoop. Deze bijkomende concurrentie zet de positie van de klassieke autochtone syndru-criminelen onder druk.

Buitenlandse druk: onmisbaar?

Grootschalige aandacht voor de syndru-criminaliteit ontstond in Nederland pas door druk vanuit het buitenland. Dat was voor het eerst in de jaren zeventig het geval, toen Zweden met een stroom van amfetaminepillen uit Nederland te maken kreeg. Gebruik van die pillen was in Nederland niet strafbaar, hoewel zij vanaf 1969 alleen op recept verkrijgbaar waren. Het vergde grote diplomatieke druk vanuit Zweden om de Nederlandse autoriteiten (met name op politiek niveau) tot inspanningen te bewegen om deze export tegen te gaan. In 1976 werd amfetamine uiteindelijk in Nederland op lijst 1 van de Opiumwet geplaatst, maar het kwaad was toen al geschied, want Nederlandse criminelen hadden ontdekt hoe winstgevend internationale amfetaminehandel was. Na het verbod gingen zij het meteen illegaal produceren. Eenzelfde patroon deed zich in de jaren tachtig voor, toen mdma internationaal opkwam en Nederland relatief laat was met het verbieden ervan; de VS deed dat in 1986 en Nederland in 1988. Die twee jaren konden door criminelen gebruikt worden om ons land snel tot bronland van mdma-productie te ontwikkelen.⁵

Grote internationale druk om in Nederland op te treden tegen de productie van synthetische drugs, ontstond in het midden van de jaren negentig. De Amerikaanse drugstsaar McCaffrey⁶ noemde in een interview Nederland een narco-staat, en die kwalificatie werd overgenomen door een Franse senator, die onderzoek deed naar de drugsproblemen in zijn land. In Frankrijk bestond grote irritatie over de stroom van Nederlandse drugs naar dat land (zowel synthetische drugs

.....

5 Het verschijnsel doet zich nog steeds voor: in de ons omringende landen zijn Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS) verboden, in Nederland in veel gevallen nog niet; zie verderop in deze tekst.

6 Hij was onder president Clinton van 1996 tot 2001 de directeur van het Office of National Drug Control Policy.

als hennep). Toenmalig premier Kok werd er persoonlijk op aangesproken door de Franse president Chirac en toen het conflict zelfs het geplande Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad van Ministers in de eerste helft van 1997 dreigde te raken was de maat vol. Met stoom en kokend water werd de Unit Synthetische Drugs (USD) opgericht, waar eerder al tevergeefs voor gepleit was in een politierapport. De USD was binnen een paar maanden operationeel. Uniek aan die USD was dat een groot aantal betrokken partijen (Politie, OM, FIOD, ECD, Douane, KMar, ministerie van V&W) ging samenwerken, gestimuleerd door bij elkaar in één kantoorpand te gaan zitten. Volgens vele betrokkenen was dat een belangrijke succesfactor: op de werkvloer werd nu operationele informatie gedeeld en werden operationele afspraken gemaakt. De USD heeft nationaal en internationaal flink aan de weg getimmerd. De relatie met Frankrijk ontdooide daarom al snel op dit punt.

Toch konden de werkzaamheden van de USD niet voorkomen dat premier Kok nóg een keer in internationaal verband werd gekapitteld. In september 2000 werd Kok door president Clinton van de VS, met wie hij op goede voet stond, bij een bezoek aan het Witte Huis aangesproken op de enorme export van xtc-pillen uit Nederland naar de VS. Of Kok daar niet wat aan kon doen. En ofschoon de Amerikaanse informatie volgens de USD niet helemaal correct was (inmiddels zouden belangrijke handelslijnen van synthetische drugs door Amerikanen zijn overgenomen), sloeg de premier bij thuiskomst met de vuist op tafel. Binnen een half jaar werd nu de nota 'Samenspannen tegen xtc' geproduceerd, die een forse intensivering van de aanpak van xtc betekende. Er kwamen veel extra geld en veel extra mensen. Het betekende dat de jaren daarna gemiddeld zo'n 250 mensen (bij politie, FIOD, Douane, OM en anderen) zich dagelijks met de aanpak van 'syndru'-criminaliteit konden gaan bezighouden. Er werden per jaar tussen de 50 en 100 onderzoeken gestart. Daarmee werden de Verenigde Staten tevreden gesteld. In 2006 constateerde het Witte Huis dat de Nederlandse over-

heid aanzienlijke successen had behaald in haar aanpak van de xtc-productie. De dreiging dat Nederland op een soort 'zwarte lijst' van de VS geplaatst zou worden, de *Majors List*, waardoor ook het reguliere economische verkeer belemmerd zou worden, was hiermee van de baan.

Of de xtc-productie in Nederland daadwerkelijk was teruggedrongen, was nog maar de vraag. Wel nam de export naar de VS af, onder andere als gevolg van de mogelijkheid dat Nederlanders die xtc naar de VS exporteerden aan dat land zouden worden uitgeleverd. Dit is ook een paar keer gebeurd, en heeft op criminele handelaars en producenten een afschrikwekkende werking gehad (ook al konden zij uiteindelijk hun straf in Nederland uitzitten). Er was veel protest van mensen uit de juridische wereld, maar het was effectief.

Optimisme

Na deze extra inspanning en zeker na het wegvallen van de druk uit de VS, verminderde de aandacht voor aanpak van synthetische drugs weer. Dat had te maken met een beginnend optimisme over de effecten van de verrichte activiteiten. Was de evaluatie van de effecten van de Samenspanningsnota uit begin 2007 nog erg voorzichtig (volgens het WODC waren er zowel indicatoren die wezen op 'verminderde' als op 'blijvende' productie), iets later worden er positieve signalen gezien. Zo constateert de Criminaliteitsbeeld Analyse (CBA) 2007 hoopvol dat zowel de internationale vraag naar, als – daarmee samenhangend – de productie van xtc en amfetamine enigszins aan het afnemen is. Het optimisme krijgt een nieuwe impuls wanneer in ongeveer dezelfde jaren (tweede helft jaren nul) de druk op landen als Rusland en China om de productie van de precursoren pmk en bmk te stoppen, succesvol lijkt te worden.

Na de afname van de beschikbare middelen uit de tijd van het 'Samenspannen tegen xtc' hebben Nederlandse autoriteiten

(OM, politie, FIOD) zich noodgedwongen vooral toegelegd op de zogenoemde bronlandenstrategie. Het idee daarachter is dat het probleem zo veel mogelijk 'aan de voorkant' moet worden aangepakt, dat wil zeggen bij de bron: de precursoren, die voornamelijk uit Rusland en China afkomstig zijn. Met deze landen worden relevante contacten opgebouwd en Moskou en Peking worden regelmatig bezocht.

Feit is dat daarna, aan het einde van de jaren nul, de precursorenstroom uit deze landen lijkt op te drogen. Bmk-fabrieken in Perm en Wolgograd (Rusland) worden gesloten. De Chinese regering gaat stringenter toezien op de illegale productie van pmk. De mate waarin Nederland op deze ontwikkelingen invloed heeft gehad, is onbekend. Waarschijnlijk is de invloed van de VS zeker zo belangrijk geweest. Hoe dan ook, door de verminderde beschikbaarheid van precursoren lijkt ook de syndru-productie in Nederland in problemen te komen. In 2007 en 2008 zijn er sterke aanwijzingen dat van een serieuze dip in de xtc-productie in Nederland sprake is.⁷

De syndru-productie herstelt

De ontwikkeling zet echter niet door. De criminele wereld reageert op het gebrek aan pmk en bmk. Er worden alternatieven voor xtc ontwikkeld, zoals mcpp; dat werkt voor 80 procent als mdma, maar gebruikers krijgen er hoofdpijn van. 'Er kwam rotzooi op de markt', aldus een opsporingsambtenaar, 'maar het ging de hele wereld over'. Om de hoofdpijn tegen te gaan, werd er gemalen aspirinepoeder aan de stof toegevoegd, maar dat hielp niet echt.

Mede als reactie hierop komen andere stoffen op, die gemakshalve onder de noemer van Nieuwe Psychoactieve

.....

7 Voor amfetamine geldt dat minder, wat onder andere te maken heeft met het feit dat bmk – de precursor van amfetamine – veel meer legale toepassingen kent dan pmk – de precursor van xtc; de beschikbaarheid van bmk is daardoor lastiger in te dammen.

Stoffen (NPS) worden geschaard; ze worden ook wel *designer-* of partydrugs genoemd. Het zijn stoffen die een ‘psychoactieve’ werking hebben (‘de geest beïnvloeden’), maar die niet onder de Nederlandse Opiumwet vallen en dus niet strafbaar zijn; ze imiteren de effecten van xtc of amfetamine.⁸ Dat Nederland geen wettelijke basis heeft om tegen NPS op te treden – anders dan de procedure via plaatsing op lijst 1 van de Opiumwet – maakt Nederland gaandeweg tot een uitvalsbasis voor NPS-handelaren.

De xtc-productie herstelt zich na een paar jaren, tot verbazing van de opsporingsinstanties. Er worden *pre*-precursoren ontwikkeld en die blijken niet alleen net zo goed te voldoen als de eerdere precursoren, maar zijn ook nog eens aanmerkelijk goedkoper (tot soms wel een tiende van de vroegere prijs).⁹ Anno 2015/2016 is het Nederlandse kwaliteitsproduct, de xtc-pil, weer helemaal terug van weg geweest. In de veranderende markt produceren Nederlandse criminelen nu xtc met een hogere dosis mdma.

De terugdringing van synthetische drugs (met name mdma) in Nederland blijkt dus na enkele jaren al uitgewerkt en heeft bovendien serieuze averechtse effecten gehad. Ingewijden in de opsporingsdiensten spreken over een syndru-wereld die, vanwege de opkomst van *pre*-precursoren, veel complexer is geworden: ‘we hebben een veelkoppig monster gecreëerd’. Was het voorheen voldoende om naar olieachtige stoffen te speuren, nu moet ook naar poederstoffen gezocht worden, waardoor er voor de Douane nieuwe problemen ontstaan. Chinese tussenorganisaties vallen weg omdat criminelen nu rechtstreeks in China niet strafbare stoffen kunnen bestellen; daardoor stijgen de winsten. De hoeveelheid drugsafval is

.....

- 8 De meeste NPS hebben een scheikundige naam die voor buitenstaanders betrekkelijk ondoordringbaar is, zoals 4-MEC, 3-MMC en 6-APB. Met een zekere regelmaat worden NPS op lijst 1 van de Opiumwet geplaatst; vrij recentelijk (mei 2017) gebeurde dat nog met 4-FA (xtc-light).
- 9 *Pre*-precursoren zijn voorliggende stoffen die worden gebruikt om de precursoren PMK en BMK te vervaardigen.

sterk gestegen omdat door het gebruik van pre-precursoren een extra stap aan het productieproces is toegevoegd (de 'conversiestap'); die blijkt veel afval te produceren. De 'gevaarzetting' rond de syndru-productie neemt toe, onder andere omdat men in de conversiestap met verwarmingsdekens gaat werken (waardoor gemakkelijker brand kan ontstaan). Bovendien is een deel van de klassieke 'pillenboeren' nu meer dan voorheen vervlochten geraakt met de cocaïne-wereld, terwijl sommigen ook (weer) hennep gingen produceren en verkopen. De tijdelijke dip in de productie van synthetisch drugs motiveerde tot risicospreiding: meer soorten drugs en meer productielocaties.

De ontwikkeling van pre-precursoren heeft ook voor juridische complicaties gezorgd. Het is taaie materie, maar we gaan er hier toch kort op in omdat het op zo'n inzichtelijke wijze het kat-en-muisspel tussen justitie en criminaliteit laat zien. Om dit spel te kunnen snappen is het belangrijk om te weten dat er voor de aanpak van synthetische drugs in principe twee wettelijke regimes zijn: de Opiumwet en de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvmc).¹⁰ De Opiumwet gaat over het verbieden van de 'eindproducten', dat wil zeggen de drugs zelf, zoals xtc en amfetamine. De Wvmc gaat over het controleren van de stoffen die nodig zijn om synthetische drugs te maken, de grondstoffen. Omdat veel van die stoffen ook legale toepassingen hebben, zijn zij niet zomaar te verbieden. Er is daarom via de Wvmc en de Europese verordening een uitgebreid toezicht- en vergunningensysteem ontwikkeld. Cruciaal daarin zijn de lijsten van geregistreerde stoffen; als een stof op die lijst staat is een vergunning nodig voor het in bezit hebben ervan. Overtreding daarvan is een economisch delict.

Op zichzelf is dit een redelijk helder systeem. Maar er is natuurlijk altijd discussie over de vraag welke stoffen geregistreerd

.....

10 De Wvmc staat weer in directe relatie met de Verordening (EG) nummer 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad inzake drugsprecursoren.

moeten worden. Dat geldt zeker voor stoffen die alleen voor illegale doelen gebruikt kunnen worden, zoals de pre-precursoren. De Wvmc-systematiek gaat immers alleen over het voorkomen van misbruik van *legale* stoffen.

Een voorbeeld.

Apaan is een pre-precursor voor bmk,¹¹ die in 2009/2010 voor het eerst wordt aangetroffen in amfetaminemonsters, maar daarna een enorme vlucht doormaakt. In 2012 treft het NFI apaan al aan in de helft van alle amfetaminemonsters. De stof is geen geregistreerde stof in de zin van de Wvmc en de Europese verordening. Zij is daarom niet vergunningplichtig, oordeelt de Rechtbank Den Bosch in 2012, een oordeel dat later in een zogenoemde pre-judiciële beslissing van het Europese Hof van Justitie wordt bevestigd. Nederland zet zich vervolgens in om apaan op de lijst van geregistreerde stoffen te krijgen, wat uiteindelijk eind 2013 lukt.

Maar de criminele wereld heeft in de tussentijd niet stilgezeten. Want inmiddels is een nieuwe pre-precursor ontwikkeld, apaa, waarvan de chemische samenstelling lijkt op die van apaan, maar er voldoende van afwijkt om formeel een nieuwe stof te zijn. Apaa is alleen bedoeld om drugs te maken. Het hele spel kan weer van voren af aan beginnen. En na apaa zijn er inmiddels ook al apa en mapa ontwikkeld. Zo blijft er sprake van een continue race tussen drugscriminelen en de wet. 'Zoals Tom en Jerry in de gelijknamige tekenfilms achter elkaar aanzitten, zo ziet de strijd tussen de wetgever en de drugsproducenten er ook ongeveer uit', constateert een opmerkelijke scribent.¹²

In dit grijze gebied kunnen opsporingsinstanties terugvallen op artikel 10a van de Opiumwet, dat 'voorbereidings-

.....

11 Om helemaal precies te zijn: apaan is een precursor voor bmk en een pre-precursor voor amfetamine.

12 Een drugsdeskundige van het NFI, in @NFI, 30 januari 2014.

handelingen' strafbaar stelt. Iemand heeft dan bepaalde stoffen alleen in bezit met het kennelijke doel om er drugs van te maken of dit te bevorderen. Het artikel biedt een titel voor ingrijpen bij pre-precursoren, maar dat is volgens opsporingsambtenaren een lastige en tijdrovende zaak. De opsporingsdiensten kunnen de stoffen niet zomaar in beslag nemen, maar moeten 'actief' bewijzen dat zij gebruikt gaan worden voor de productie van synthetische drugs; 'dubbele opzet' heet dat in het juridische jargon.

Stand van zaken anno 2017

Inmiddels wordt er in de wereld van politie en justitie van uitgegaan (aldus het CBA 2017), dat de productie en het gebruik van xtc en amfetamine weer zijn toegenomen (in Nederland en wereldwijd) tot een hoger niveau dan voor de komst van pre-precursoren. Ook de wijze van produceren is anders geworden. De introductie van pre-precursoren is, meer dan lange tijd beseft, een *systeembreuk* geweest.

De syndru-productie wordt nu niet meer geremd door een schaarste aan precursoren, zoals vroeger. Daardoor is de productie deels meer gespecialiseerd geworden en zijn er vormen van professionalisering en schaalvergroting ontstaan. Er worden regelmatig grote en goed ingerichte laboratoria aangetroffen, die weinig meer lijken op de rommelige 'afwerkplekken' die je vaak op tv ziet.

De opkomst van pre-precursoren heeft de syndru-productie ook onder het bereik van een grotere groep mensen gebracht. De hoeveelheid kapitaal die nodig is om in te kunnen stappen, is kleiner geworden. De uitschakeling van Chinese tussenpersonen en de opkomst van internet hebben de toegang tot pre-precursoren vergemakkelijkt. Er zijn sterke aanwijzingen dat het aantal producenten van synthetische drugs is toegenomen. Daarmee samenhangend is de productie óók kleinschaliger geworden. Deels heeft die zich

verplaatst naar woonbuurten. Er hebben zich nieuwkomers op de markt gemeld ('kamikazepiloten' worden die door een klassieke producent genoemd). Deze ontwikkelingen hebben de prijzen in Nederland van xtc en amfetamine onder druk gezet. Klassieke 'pillenboeren' klagen dat er in Nederland minder mee te verdienen is. Het leidt onder meer tot pogingen om de controle over (inter)nationale markten te versterken. Samenwerking met criminele motorbendes is daarbij nuttig, want die hebben chapters in landen als Spanje en Marokko; dat vergemakkelijkt internationale productie- en handelstromen.

De conclusie is dus dat ook na de USD, de nota *Samenspannen tegen xtc* en de 'bronlandenstrategie' de Nederlandse syndru-producenten hun topositie op de wereldranglijst wisten te behouden. Er was wellicht sprake van een tijdelijke dip in de productie, maar die heeft zich al vrij snel weer hersteld tot een niveau dat waarschijnlijk hoger is dan voorheen.

Die duurzame topositie blijft een saillant gegeven. Wat voor verklaringen zijn daarvoor te geven? We zullen eerst ingaan op de criminele wereld, om daarna het overheidsbeleid te behandelen.



DE CRIMINELE WERELD VAN SYNTHETISCHE DRUGS

De criminele drugswereld kenmerkt zich door wendbaarheid en veerkracht, waarbij zij erin slaagt om tegenslag en verlies te compenseren en te boven te komen. Hoe zit die wereld in elkaar? Wat weten we daarvan?

In de eerste plaats is er sprake van een zekere *rolspecialisatie*. Sommigen leggen zich toe op het verkrijgen van precursoren, essentiële of overige chemicaliën, anderen op hardware (ketels, kolven), weer anderen op transport of het regelen van laboranten of productieplaatsen, zonder dat er absolute monopolieposities lijken te ontstaan. Tussen de verschillende specialisaties bestaan flexibele samenwerkingsvormen, waarin men dan weer eens met de een en dan weer eens met de ander samenwerkt, afhankelijk van de behoefte en van wat of wie zich aandient. Sommige personen bekleden een spilfunctie (de 'regelaars' of 'kruispuntcriminelen') en daarnaast zijn er steeds voldoende hulpkrachten en dienstverleners aanwezig. Veel hoofdrolspelers kennen elkaar.

Vervolgens slagen, in de tweede plaats, veel criminele sleutelfiguren erin om netwerken op te bouwen waar je 'u' tegen zegt, ofschoon zij doorgaans nauwelijks of geen opleiding hebben gehad en al helemaal niet hun talen spreken. Ze beschikken over sterke lokale netwerken waarin de synthetische drugs structureel geproduceerd kunnen worden. Ook hebben ze een groot internationaal netwerk waarbinnen structureel of incidenteel misdaadprojecten worden aangegaan. Het is een interessante vorm van criminele 'globalisering', waarmee bedoeld wordt dat veel economische en culturele (en ook criminele) ontwikkelingen tegelijkertijd een stevige lokale en globale inbedding hebben.

De criminele wereld van de synthetische drugs wordt in de derde plaats gekenmerkt door een opmerkelijk innovatievermogen. Dit heeft betrekking op het product zelf (zowel drugs als pre-precursoren), waarbij men regelmatig gedwongen aan productvernieuwing doet (wanneer eerdere producten verboden worden), zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Integendeel de internationale reputatie van synthetische drugs uit Nederland blijft uitermate positief. Die innovatie heeft ook betrekking op de organisatie van logistieke stromen: internationale contacten weet men effectief aan te boren en transportstromen worden verlegd wanneer dat nodig wordt geacht. Er zijn ook sterke signalen dat men veel meer dan in het verleden gebruikmaakt van internet om grondstoffen en hardware te bestellen en om eindproducten te distribueren.

In de syndru-wereld wordt enorm veel geld verdiend, maar dat kapitaal blijft op de een of andere manier buiten zicht. We weten doodeenvoudig niet goed en precies waar het blijft. De afgelopen jaren zijn in Nederland de mogelijkheden om crimineel kapitaal te investeren drastisch bemoeilijkt, bijvoorbeeld door de verplichting bij banken en andere instellingen om verdachte transacties te melden, maar op de een of andere manier schijnt dat de criminelen nauwelijks te deren. Een deel van het geld gaat naar het buitenland (om daar bijvoorbeeld in vastgoedprojecten geïnvesteerd te worden), maar op allerlei ingewikkelde manieren kan het ook weer terugkeren naar Nederland. Daarvoor wordt onder meer gewerkt met *'underground banking'* en met offshore-constructies, via *'belastingparadijzen'*. Op deze manier duikt crimineel geld op in de bovenwereld.

Collectieve intelligentie

Al met al lijkt in de criminele wereld van de synthetische drugs een soort van *'collectieve intelligentie'* te bestaan. De intelligentie zit niet primair in de individuele personen, maar

is een collectieve eigenschap van het criminele netwerk. Rond de syndru-productie in Nederland is sprake van een goed functionerend netwerk, met een rijke schakering aan kennis en vaardigheden. Nieuwe relaties kunnen in dat netwerk makkelijk tot stand komen en eenmaal gevormde bindingen blijven lang bestaan. Dat syndru-netwerk *in brede zin* heeft de geïntensiveerde opsporingsactiviteiten van de overheid aan het begin van deze eeuw goed weten te incasseren.¹³

Wanneer iemand wegvalt door arrestatie is er altijd wel iemand te vinden die zijn plaats functioneel kan innemen. Als de politie een belangrijke partij grondstoffen in beslag neemt, worden in het netwerk altijd wel ergens nieuwe bronnen aangeboord die via de onderlinge relaties razendsnel een weg in het gehele netwerk vinden. Schaarste van grondstoffen wordt opgevangen door ontwikkeling van nieuwe producten. Daarbij beschikt men over de financiële middelen om tijdelijke tegenslagen op te vangen. Onderschepping (door de politie) van partijen van honderden kilo's drugs schijnt nauwelijks te deren: 'da's risico', hoort de politie dan over de tap.

Collectieve intelligentie is natuurlijk niet hetzelfde als individuele intelligentie. Er worden ook veel stomme fouten gemaakt in de productieketen van synthetische drugs. Door onoplettendheid komen mensen om het leven bij het laboreren. Dat laboreren is op zichzelf niet zo ingewikkeld, maar je moet de dingen wel in de juiste volgorde en verhouding doen en de nodige voorzorgsmaatregelen nemen. Soms ontstaan er ruzies en conflicten om onbenullige dingen, want de criminele wereld is niet altijd 'rationeel'. Hilarisch is het verhaal over het gesprek tussen twee criminelen, waarin de ene (over de tap) zegt dat de Patat Met Kip klaar staat. Waarop de andere antwoordt dat hij niet geïnteresseerd is in eten, hij wil weten waar de pmk is...

.....

13 T. Spapens, *Interactie tussen criminaliteit en opsporing*, Antwerpen 2006.

Georganiseerde anarchie

Zaken lopen in de criminele wereld niet langs een lineair pad van probleem tot oplossing. Processen van verwerving, productie en verkoop verlopen niet volgtijdelijk, maar door elkaar heen en naast elkaar. Zij kennen een grillig verloop, dat ook door de criminelen zelf niet helemaal te doorgronden is, maar waarin zij wel kunnen acteren. Ze overzien lang niet alles, maar kunnen wel kansen zien en ze benutten. Men weet mensen aan zich te binden en netwerken met elkaar te verknopen. Moderne theorieën over organiseren en besturen (netwerken, improviseren) werden in de criminele wereld op de een of andere manier al toegepast en gebruikt, voordat zij in de rest van de wereld aan een opmars begonnen.

Dat systeem van 'ongeorganiseerde criminaliteit' is door een geordende organisatie als de politie of de overheid maar moeilijk te doorgronden, laat staan te bestrijden. Een politiefunctionaris geeft een sprekend, zij het ook wat bijzonder voorbeeld:

'Van een bekende groep wisten we dat ze komende donderdag iets zouden gaan doen. Het zou om een grote deal gaan van meer dan een miljoen. Daar wilden we bij zijn. Dus we trommelen twee AT's op en twee OT's. Een helikopter gaat de lucht in en een peloton ME staat klaar voor de afscherming. Maar op het moment suprême gebeurt er niks. Wij maar wachten. En op allerlei plekken observeren en informeren. We vinden niks en ontbinden de actie. Even later ontdekken we wat er aan de hand was: de hoofdpersoon had zich een stuk in zijn kraag gezopen en was tot in de middag incommunicado gebleven. We krijgen sterke aanwijzingen dat de deal nu naar de vrijdagavond is verplaatst, maar op zo'n korte termijn krijg ik alle manschappen niet opnieuw bij elkaar. We moeten het laten lopen.'

Het voorbeeld illustreert hoe het geordende en op planning en organisatie berustend systeem van de overheid, het moeilijk heeft met een wereld die deels op improvisatie en onvoorspelbaarheid berust. De systemen passen niet goed bij elkaar.

Dat geldt ook voor het zogenoemde barrièremodel dat het logistieke proces van syndru-criminaliteit opdeelt in zeven stappen. Het is een overzichtelijke en geordende manier van denken over criminaliteit, gebaseerd op het idee dat het een bedrijfstak is. Het model lag ten grondslag aan inspanningen om te voorkomen dat Nederlandse criminelen de benodigde hardware, grondstoffen en chemicaliën konden bemachtigen. Die tactiek was en is niet onzinnig en zeker in het begin was het barrièremodel een interessante vernieuwing in het kijken naar criminele organisaties. Maar zoals dat vaak gaat, is de aanpak op een gegeven moment routinematig geworden. Dan blijkt het ook een beperkte benadering van georganiseerde misdaad te zijn, die eigenlijk beter past bij de manier van werken van de overheid dan bij die van de criminelen. Het doet enigszins denken aan de spreekwoordelijke anekdote van de dronkaard die zijn sleutelbos zoekt onder het licht van de lantaarnpaal, niet omdat hij daar zijn sleutel verloren heeft, maar omdat daar licht is. In zekere zin is het barrièremodel een *early warning system* voor de criminele wereld: blokkades bij het inkopen van hardware of grondstoffen informeren hen waar ze op moeten letten, zodat ze maatregelen kunnen nemen. Zo bezien creëerden de opgeworpen barrières juist onbedoelde kansen en mogelijkheden voor strategisch gepositioneerde syndru-criminelen.

De syndru-wereld bestaat uit duizenden subjecten in een wirwar aan relaties, met sturende 'kruispuntcriminelen' en *hightech* in China. Barrières opwerpen en verhogen heeft tot nu toe hooguit tijdelijke effecten opgeleverd. De ervaringen leren dat het criminele proces beter niet kan worden gezien als een rechtlijnig georganiseerd barrièremodel, maar als een complex en tamelijk chaotisch stromenmodel. Als een

werkelijkheid met permanente activiteiten van aanbieders, producenten en klanten; criminele ondernemers weten die stromen aan elkaar te knopen en maken daartoe gebruik van tal van legale bedrijven, criminele specialisten en criminele loopjongens, nationaal en internationaal. De processen zijn betrekkelijk ondoorgroendelijk voor buitenstaanders en zelfs grillig voor criminele insiders. Dat verklaart voor een belangrijk deel hun succes. In de moderne misdaadanalyse spreekt men tegenwoordig ook wel van dynamische netwerkanalyse en van het doorgronden en identificeren van vitale schakels. *Big data*-analyse kan daarbij in de toekomst van dienst zijn, zo wordt gedacht en gehoopt, maar staat nog in de kinderschoenen en stuit nog op obstakels van informatiedeling.

Geweld

Natuurlijk wordt ook in de syndru-wereld gebruikgemaakt van geweld en contra-strategieën om criminele concurrenten en de overheid op afstand te houden. Er zijn talrijke criminelen actief die niet te beroerd zijn om enkele jaren te 'zitten', om geweldsdreiging te ondergaan of om geweld te gebruiken. Als het nodig is, wordt geweld ingezet, ook al omdat criminelen hun onderlinge geschillen niet aan een rechtbank kunnen voorleggen. Er zijn wel personen die soms als scherprechter kunnen acteren. In de syndru-wereld komen regelmatig liquidaties voor.

De relatie met de wereld van de criminele motorbendes is tot ontwikkeling gekomen. Criminele motorbendes vormen een 'natuurlijke' en afgeschermd ontmoetingsplaats voor criminelen en kunnen fungeren als een schil van bescherming, die zijn leden kan beveiligen tegen mogelijk geweldsgebruik van concurrerende criminelen.

In het verzoekschrift uit 2017 van het OM aan de Rechtbank Den Haag om Satudarah te verbieden, is een eindeloze lijst van betrokkenheid van Satudarah-leden bij drugszaken opgenomen; deze bestrijken het hele spectrum van hennep, cocaïne en synthetische drugs. Dit polyvalente aanbod is in internationaal verband weer een belangrijk concurrerend voordeel van de Nederlandse drugswereld. Dat gaat veel verder dan welke criminele (motor)bende dan ook, want het is een specialiteit van Nederland. Op niet veel plaatsen in de wereld is het mogelijk om drugspakketten in elke gewenste samenstelling te bestellen en met een hoge mate van betrouwbaarheid over de wereld te laten bezorgen; in Nederland kan dat.



EN DE OVERHEID

Laten we nu de zaak eens van de andere kant bekijken, van de kant van het overheidssysteem in brede zin. Wat valt dan op?

In de eerste plaats valt het op dat de officiële en juridische reactie van Nederland op de opkomst van nieuwe synthetische drugs altijd laat is, zeker in vergelijking met het buitenland. Dat gold voor amfetamine in de jaren zeventig en voor mdma in de jaren tachtig. Het geldt op dit moment ook voor de zich ontwikkelende NPS. Waar die in het buitenland veelal verboden zijn, zijn die in Nederland nog vrij verkrijgbaar. Nederlandse criminele netwerken krijgen hierdoor nieuwe criminele markten als het ware in de schoot geworpen. Dat hangt ook samen met de omstandigheid dat in Nederland synthetische drugs primair vanuit het oogpunt van volksgezondheid worden beoordeeld. We komen daar straks op terug.

Wat verder opvalt, is dat Nederland bij de bestrijding van synthetische drugs pas echt in actie komt onder invloed van soms grote buitenlandse druk: uit Zweden en van de presidenten van Frankrijk (Chirac) en de Verenigde Staten (Clinton). We hebben dat in het voorafgaande al beschreven. De vraag mag gesteld worden of met aanscherpingen van de aanpak van synthetische drugs primair werd getracht de synthetische drugswereld te bestrijden of om het buitenland te contenteren. Wat maakt het uit, zou men pragmatisch kunnen zeggen, maar tegelijkertijd valt het op dat de syndru-aanpak inzakt op het moment dat de buitenlandse kritiek afneemt. Het is in ieder geval buitengewoon lastig gebleken om die aanpak duurzaam vol te houden. Intrinsieke Nederlandse motivatie om die wereld terug te dringen is kennelijk moeilijk te organiseren. Het gevolg is dat de pakkans voor topcriminelen gering is, met op de koop toe een internationaal bezien

relatief lage strafoplegging. Veel criminelen weten dit en houden er vermoedelijk rekening mee. Tijdelijke inspanningen beklijven niet. De Nederlandse synthetische drugs wereld was en is een florerende bedrijfstak.

Rechercheperikelen

De opkomst van de synthetische drugs wereld in Nederland in de vorige eeuw ging vooraf aan de IRT-affaire en aan het onderzoek van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. De consternatie over onrechtmatige opsporingsmethoden heeft de politie, zeker het rechedeel, voor een aantal jaren verlamd. Inzet van bijzondere opsporingsmiddelen, anders dan tappen en (later) OVC,¹⁴ werd aan banden gelegd; dat gold met name voor allerlei vormen van *human intelligence*, zoals de inzet van kroongetuigen en (burger)infiltratie. Toch lijken die methoden onmisbaar om in de gesloten wereld van de syndru-criminelen een goede informatiepositie op te bouwen.

Daarnaast is de politieorganisatie de afgelopen decennia regelmatig onderwerp van stevige reorganisaties geweest en dat heeft ook op syndru-terrein zijn sporen nagelaten. Zo verloor de USD een belangrijk deel van zijn slagkracht toen deze in de periode van 2002-2004 werd ingevoegd in de toen nieuw gevormde Dienst Nationale Recherche bij het Korps Landelijke Politie Diensten. Vanaf 2012 hebben de vorming en inrichting van de Nationale Politie negatieve consequenties gehad voor de informatiepositie van de politie op het terrein van de synthetische drugs. Er is nu bijvoorbeeld minder betrouwbare informatie voorhanden over de omvang en dynamiek van de syndru-wereld dan vijftien jaar geleden. Ook is onduidelijk hoeveel medewerkers van opsporingsdiensten zich specifiek met syndru bezighouden. Als we alle

.....
¹⁴ Opnemen van Vertrouwelijke Communicatie.

betrokken diensten meetellen, dan komen we waarschijnlijk uit op een aantal van ruim 200. Dat is minder dan in de tijd van het samenspannen tegen xtc, want op het hoogtepunt waren er toen zo'n 255 fte bij betrokken.

Natuurlijk zijn er wel successen geweest de afgelopen jaren. Er zijn enkele verbluffend grote 'labs' of opslagplaatsen opgerold, de operatie Explorer (gebaseerd op informatie uit een bedrijf in Best waar honderden mensen uit de syndruwereld elkaar regelmatig ontmoetten) was indrukwekkend in zijn initiële resultaat, de overname en ontmanteling van de Hansa-website (waar onder andere in synthetische drugs werd gehandeld) was spectaculair en de aanpak van criminele motorbendes heeft zichtbare effecten gehad (zoals het civiele verbod dat twee van deze bendes opgelegd hebben gekregen). Maar het algemene beeld is toch dat hiermee vooral de omvang van het probleem nog eens duidelijk is geworden: 'we slaan wel een deuk in een pakje boter, maar dat pakje blijkt veel groter dan we ooit hebben gedacht', verzuchtte een recherchechef nadat duidelijk was geworden dat ook het oprollen van een gigantische opslagplaats van chemicaliën (in 2015 in het Zuid-Hollandse Den Bommel) geen effecten op prijs of productieomvang had gehad.

Complexiteit

Opvallend is voorts de complexiteit van het overheidsstelsel dat zich bezighoudt met de aanpak van synthetische drugs. Dat is een constante in de ontwikkeling van de afgelopen dertig jaar geweest. Het werd bijvoorbeeld al nadrukkelijk geconstateerd in het eerste Fenomeenonderzoek Synthetische Drugs uit 1996: toen waren er vijftien diensten, verspreid over vijf ministeries, op een of andere manier bij de aanpak van xtc betrokken. In de tijd daarna is dat niet wezenlijk veranderd. Versnippering en competentievraagstukken liggen altijd op de loer. Afstemming is ingewikkeld en tijdrovend. Het maakt de overheid vaak tot een logge

organisatie, die veel moeite heeft met de flexibiliteit en de beweeglijkheid van de 'ongeorganiseerde criminaliteit'.

Is de slogan van de overheid de afgelopen jaren geweest: 'de criminaliteit is georganiseerd, nu wij nog', dan blijkt dat eigenlijk op een verkeerd begrip van de criminele wereld te berusten. Het zou eerder moeten zijn: 'de criminele wereld is ongeorganiseerd, wat betekent dat voor ons'? Improviseren in 'fluïde netwerken' is een van de gepropageerde antwoorden, maar wat dat in de praktijk inhoudt is lang niet altijd duidelijk. Belemmeringen in informatiedeling tussen betrokken organisaties maken dat niet eenvoudiger en dat speelt zowel op nationaal als op Europees niveau.

Binnen de veiligheidswereld zijn de afstemmingsperikelen doorgaans organisatorisch en capacitair van aard (wie gaat er over en wie levert welke capaciteit), met andere organisaties vaak ook inhoudelijk of ideologisch. Het belang van aanpak van synthetische drugs moet dan worden afgewogen tegen andere belangen, zoals de volksgezondheid en het buitenlandse beleid van Nederland. Die afwegingen pakken vaak niet gunstig uit voor de aanpak van synthetische drugs. We komen daar zo meteen op terug.

Mild strafklimaat

Andere factoren die meespelen en vaak genoemd worden als reden voor de dominante aanwezigheid van Nederlandse syndru-producenten op het wereldtoneel, zijn de lage pak-kans in Nederland en het milde strafklimaat voor criminelen die bij de productie en handel in (synthetische) drugs betrokken zijn. Dat milde strafklimaat wordt door internationaal onderzoek bevestigd. Uit een studie uit 2017 van het EMCDDA, het Europese monitoringsinstituut voor drugs, blijkt dat Nederland als laagste scoort van de 26 lidstaten op strafmaat en uitvoering van straffen bij het voorzien in drugs (zowel cannabis, synthetische drugs als cocaïne). Ook

is sprake van een lange doorlooptijd van rechtszaken op het gebied van drugs; voor complexe drugszaken zo'n 60 weken. Een opsporingsambtenaar formuleert het verband tussen strafklimaat en het gunstige vestigingsklimaat in Nederland voor producenten van synthetische drugs:

'Waarom zou een crimineel in Australië, dat land is de grootste afnemer van pillen uit Nederland, beginnen met het smokkelen van een precursor of een pre-precursor, chemicaliën kopen, hardware maken, de kennis opdoen, ontzettend veel investeren en het risico lopen van zware straffen? Want die straffen zijn op dit punt draconisch in Australië. Waarom zou iemand dat doen als één telefoontje met een Nederlandse crimineel genoeg is om zoveel pillen te bestellen als je wilt, in de kleur die je wilt, het logo dat je wilt, de werkzame stoffen mag je bepalen, het wordt afgeleverd waar je het wilt hebben, voor een prijs waarvoor iemand anders het nooit kan maken en dat ook nog van een superieure kwaliteit is. Waarom zou iemand dat doen?'

Er zijn concrete signalen dat criminelen naar Nederland komen om daar hun drugs te produceren omdat de *pakkans* en strafmaat lager zijn dan in andere landen.

Het milde strafklimaat heeft ook te maken met de tolerante houding ten opzichte van drugsgebruik in Nederland. Bij het gebruik van drugs – behalve bij de zwaar verslavende, zoals heroïne en methamfetamine – bestaat in bepaalde kringen (zoals uitgaanspubliek) weinig terughoudendheid. In het beleid ligt de nadruk op het voorkomen van negatieve gezondheidseffecten, niet op terugdringen van het drugsgebruik als zodanig. Hoewel gebruik en productie/handel als gescheiden werelden kunnen worden gezien, is er toch een zekere relatie tussen de twee. Waarom zou het een probleem zijn om iets wat gebruikt mag worden te produceren? Van de permissieve houding profiteren drugsproducenten, omdat ze lange tijd betrekkelijk weinig in de weg is gelegd, behalve als

andere landen Nederland onder druk zetten. Ofschoon het overgrote deel van de in Nederland geproduceerde synthetische drugs wordt geëxporteerd, heeft ook het drugsgebruik in Nederland zelf zijn effecten. Bij de levering van drugs aan gebruikers (de detailhandel) kunnen gemakkelijk conflicten ontstaan, die soms tot geweld leiden. Het grote en gemakkelijke geld dat in deze wereld kan worden verdiend, oefent op velen aantrekkingskracht uit.

Meesurfen op de legale economie

De criminele wereld kan 'meesurfen' op de kenmerken van de Nederlandse economie. Die kenmerken hebben Nederland tot ongeveer de vijftiende economie ter wereld gemaakt, een positie die veel hoger is dan men op basis van grootte of bevolkingsomvang zou verwachten. Tot de gunstige kenmerken behoren onder meer: de internationale oriëntatie, het goed ontwikkelde financiële stelsel, een uitstekende infrastructuur over weg, water, spoor, door de lucht en digitaal, een sterk ontwikkelde handelsgeest en een ligging als toegangspoort tot Europa. Al deze kenmerken bevorderen niet alleen de ontwikkeling van de legale economie, maar ook die van de illegale. Zij spelen mee in de dominante positie van Nederland op de wereldmarkt van synthetische drugs. Er is een klein risico van onderschepping van illegale goederen vanwege het volume en de diversiteit van het legale handelsverkeer. Het vrije verkeer van personen en goederen in de Europese Unie komt niet alleen aan de reguliere economie ten goede, maar heeft ook het criminele verkeer tussen bijvoorbeeld Nederland en Oost-Europa een sterke impuls gegeven. Maatregelen om de illegale productie en verwerking van synthetische drugs tegen te gaan, raken vrijwel direct de legale economie en hebben invloed op de internationale concurrentiepositie van Nederland.

Internationaal systeem

Bestrijding van synthetische drugs verloopt deels via een internationaal systeem van vergunningen en toezicht op stoffen, die ook een legale toepassing hebben. In de kern bestaat dit systeem uit overleg over 'lijsten' en het plaatsen van stoffen op die lijsten. Dit is een tijdrovende aangelegenheid waarin veel belangen een rol spelen. Als het lukt om een bepaalde stof op die lijst te krijgen (of om landen te bewegen om de afspraken na te komen), dan kan er door criminelen snel een andere stof voor in de plaats ontwikkeld worden. Vanuit Nederland wordt het internationale overlegcircuit vooral vanuit de FIOD gevoed, die het met betrekkelijk weinig mankracht moet zien te bespelen. Bovendien is Nederland in internationaal verband een kleine speler en heeft de aanpak van mdma en amfetamine wereldwijd niet de hoogste prioriteit, ook al omdat ze (voorzover wij nu weten) niet tot de hoogste verslavingscategorieën behoren. Op korte termijn hebben zij weinig zichtbare consequenties voor de gebruikers; anders dan bijvoorbeeld heroïne en methamfetamine laten zij geen zichtbare sporen op het lichaam achter. Mdma en amfetamine worden niet beschouwd als probleemdrugs maar als partydrugs.

Nederland is een van de weinige landen ter wereld dat last heeft van grootschalige *productie* van die drugs. Dat plaatst ons land in een vrij unieke positie. Het gaat om een specifiek Nederlands probleem, maar Nederland heeft andere landen hard nodig om daar iets aan te doen. Tegelijkertijd hebben die andere landen weinig belang bij het aanpakken van de Nederlandse situatie.

Dit alles maakt het internationaal overleg in de ogen van veel Nederlandse betrokkenen tot een weliswaar noodzakelijk en onvermijdelijk circuit van 'drugsdiplomatie' waar volop aan deelgenomen wordt, maar waar uiteindelijk weinig heil van te verwachten is.

'Bias' in de belangenafweging

Als het erop aankomt, hebben ook in Nederland andere belangen (ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, gezondheid, economische en juridische belangen) al snel de voorkeur boven de bestrijding van synthetische drugs. Een voorbeeld daarvan, dat onder Nederlandse bestrijders van syndru-criminaliteit tot veel frustratie heeft geleid, is de gang van zaken rondom ketamine.

Ketamine is een verdovingsmiddel (voor dieren en voor mensen), dat ook als drug gebruikt wordt en in China voor een verslavingsgolf zorgde. China diende een voorstel in bij de *Commission on Narcotic Drugs* van de Verenigde Naties om de stof op de lijst van te controleren stoffen te plaatsen; het land zocht medestanders. Het Nederlandse Openbaar Ministerie kreeg een schriftelijk verzoek van China om steun uit te spreken voor dit voorstel. Maar vanuit het volksgezondheidsperspectief wordt ketamine in Nederland niet als een probleem gezien. De departementen van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken gingen niet akkoord en ook het Openbaar Ministerie steunde China niet.

'Ketamine is een veel gebruikt verdovingsmiddel in Afrika. Het is makkelijk in het gebruik, een verloskundige mag het toedienen. Je hebt geen zuurstofmasker nodig, geen anesthesist, het is gewoon: hup aan de slag. Als het een gecontroleerde stof zou worden, mag het alleen nog door een officiële arts worden toegediend. Dat heeft in Afrika grote consequenties. Nederland vond dat belangrijk en dat werd op de bijeenkomst in Wenen ook nogal stellig geformuleerd. Dat beviel de Chinezen niet en toen mochten we weer enige tijd niet naar China komen.'

In het Nederlandse drugsbeleid heeft de volksgezondheid altijd de boventoon gevoerd. Het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) beslist bijvoorbeeld over de vraag of bepaalde drugs op verboden lijsten moeten komen. In deze CAM is het gezondheidsbelang relatief sterk vertegenwoordigd en het opsporingsbelang relatief zwak. Nederland is trots dat het een 'gezond' drugsbeleid heeft weten te ontwikkelen, gebaseerd op het uitgangspunt van *harm reduction*. Er vallen betrekkelijk weinig 'drugsdoden' in ons land. Dat er mede door het gevoerde beleid een grote criminele drugsindustrie in Nederland is ontstaan – die ook op allerlei manieren slachtoffers eist – legt minder gewicht in de schaal.

Een effect van het dominante volksgezondheidsperspectief is dat Nederland doorgaans traag is met het plaatsen van psychoactieve stoffen op de lijst van verboden middelen. Dat was het geval met amfetamine in de jaren zeventig en met xtc in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het speelt anno 2018 met de NPS; middelen die in het buitenland verboden zijn, zijn dat in Nederland niet. Ons land kent nog steeds een systeem waarin per afzonderlijk middel een besluit moet worden genomen, een manier van werken die het kat-en-muisspel tussen overheid en producenten in de hand werkt. In het buitenland wordt veelal met generieke lijsten gewerkt; België bijvoorbeeld kent sinds september 2017 een Koninklijk Besluit dat groepen van psychoactieve stoffen verbiedt. Dat in andere landen de NPS wel (snel) op verbodlijsten staan en in Nederland niet, geeft ons land eens te meer aantrekkingskracht op drugsproducenten, -handelaren en -klanten.

Een ander voorbeeld van zo'n *bias* (systematische vertekening) in het besluitvormingssysteem is de relatie met China. In de uitwisseling van politie-informatie met dat land wordt door Nederland zeer terughoudend geopereerd. Dit in verband met de mensenrechtensituatie in China en de doodstraf die in dat land nog veelvuldig wordt opgelegd. Nederland wil niet dat in China iemand ter dood wordt veroordeeld

op basis van informatie die vanuit Nederland is aangeleverd. Dit uitgangspunt belemmert ook de ontwikkeling van vruchtbare relaties met China op het gebied van de drugsbestrijding. Algemene informatie uitwisselen kan, zolang die maar niet tot personen te herleiden is. Punt is dat volgens veel betrokkenen in de drugsbestrijdingwereld meer intensieve samenwerking met China mogelijk zou zijn, zonder dat het uitgangspunt van niet meewerken aan de doodstraf in gevaar komt. Als er maar goede afspraken worden gemaakt. Andere landen (zoals Australië en Nieuw-Zeeland) doen dat wel, Nederland weigert dat stelselmatig. Daardoor worden ook, volgens betrokkenen, kansen gemist om met China tot nadere afspraken te komen. Gezien het belang van de illegale productie van Chinese (pre-)precursoren voor de Nederlandse syndru-industrie, is dat een belangrijk gegeven.

Uiteraard hoeft in de grotere afweging het belang van syndru-bestrijding niet altijd en overal de prioriteit te krijgen. Andere belangen kunnen (minstens) net zo legitiem zijn. Maar in het besluitvormingssysteem trekt het belang van bestrijding van synthetische drugs vaak aan het kortste eind. Andere belangen krijgen vaak de voorkeur, omdat zij in de relevante circuits – en in het collectieve geheugen – sterker vertegenwoordigd zijn. Er zit een *bias* in dat systeem, die in Nederland tot nu toe eigenlijk alleen tijdelijk doorbroken is onder sterke buitenlandse druk van machtige landen zoals Frankrijk en de VS. Het verklaart mede waarom zich in Nederland zo'n omvangrijke criminele drugsindustrie heeft weten te ontwikkelen.



WAAROM NEDERLAND?

Het is de vraag waarmee wij deze beschouwing begonnen: waarom hebben Nederlandse criminelen al decennialang zo'n vooraanstaande rol in de wereldproductie van synthetische drugs, met name xtc en amfetamine? Wij vatten de belangrijkste antwoorden samen.

Die belangrijke mondiale positie dankt de Nederlandse syndru-wereld aan drie met elkaar verbonden omstandigheden: de goede prijs-kwaliteitsverhouding van Nederlandse synthetische drugs, de lage of bescheiden pakkans voor de kopstukken en de relatief lage Nederlandse strafmaat, zeker in vergelijking met de draconische straffen in bijvoorbeeld Australië, China of Indonesië.

De geijkte kopstukken en hun netwerken zijn in staat om goed en goedkoop synthetische drugs te produceren. Ze beschikken over jarenlange ervaring, over een fysieke infrastructuur en over een netwerk van honderden ervaren laboranten en pillendraaiers. Plus een kleiner netwerk van vernieuwers: chemici die op de hoogte zijn van de laatste productiemethoden en personen die vernuftig kunnen tableteren. Zo kan worden voorzien in wensen van de internationale klant, die bovendien op meerdere fronten bediend kan worden: zogenoemde cocktail-bestellingen (verschillende soorten drugs, bijvoorbeeld xtc, cocaïne en hennep) kunnen in Nederland gemakkelijk geplaatst worden.

Het resultaat is dat veel nationale en internationale top-criminelen de synthetische drugs liever inkopen bij Nederlandse criminelen, dan dat ze zelf de productie ter hand nemen. Voor buitenlandse criminelen speelt daarbij een rol dat zelf produceren in hun land al snel ongunstiger is vanwege de pakkans of strafmaat.

De lage pakkans en strafmaat hebben te maken met het bredere maatschappelijke klimaat in Nederland. In de afweging tussen opsporing, volksgezondheid, economie en internationale relaties trekt het opsporingsbelang vaak aan het kortste eind, zo hebben wij gezien. De nadruk op *harm reduction* in het gezondheidsbeleid in Nederland maakt dat er een tolerant klimaat rondom drugsgebruik en drugsproductie bestaat. De economische kenmerken van Nederland – een open economie, gunstige handelsvoorwaarden, uitstekende infrastructuur, vrij verkeer van goederen en personen binnen Schengenlanden en een stevig ontwikkelde handelsmentaliteit – hebben ons land veel welvaart gebracht en tellen zwaar. Ze maken ons land ook aantrekkelijk voor drugs-handel en -productie en het aanpakken daarvan heeft al snel negatieve consequenties voor de legale economie. Dan wint de koopman het meestal van de dominee.

Tot dat brede maatschappelijke klimaat behoort ook de relatief geringe prioriteit die in Nederland aan het opsporingsbelang is toegekend. In Nederland bestaat er bovendien een grote permissiviteit ten opzichte van drugsgebruik. Dat heeft consequenties voor de aanvaarding van drugsproductie: iets wat gebruikt wordt, moet immers ook geproduceerd kunnen worden. Dat daarmee een grote criminele drugs wereld in stand wordt gehouden, wordt niet graag onder ogen gezien.

Anno 2018 valt op hoe halfslachtig de consequenties waren, die halverwege de jaren negentig werden verbonden aan het werk van de Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Destijds werden twee grote problemen gesignaleerd: de onrechtmatigheid van de opsporing én de omvang van de misdaad c.q. onvoldoende slagkracht van de opsporing. Aan het eerste probleem is veel aandacht besteed. Het laatste probleem is blijven liggen.

Europese draaischijf

We hebben de afgelopen jaren een stevige opkomst van het thema 'ondermijning' gezien, onder aanvoering van een aantal met name uit het zuiden van het land afkomstige bestuurders. Wij vatten ondermijning op als de zichtbare schadelijke effecten van georganiseerde misdaad. Het vraagstuk lijkt inmiddels ook serieus op de bestuurlijke agenda's te komen. Dat is bijzonder, omdat in die context voor de eerste keer het vraagstuk van de syndru-aanpak ook van binnenuit, vanuit Nederland zelf, op de agenda is gezet.

Nederland is een Europese draaischijf van drugsproductie en drugshandel: van synthetische drugs, maar van ook cannabis, cocaïne en op kleinere schaal NPS en heroïne. Internationale rapporten van Europol en het EMCDDA nemen wat dit betreft geen blad voor de mond. Het beeld van 'Nederland-drugsland' (of zelfs narcostaat) is terug van weggeweest. Nu niet onder aanvoering van een Amerikaanse drugtsaar of een Franse president, maar van bestuurders en anderen – zoals betrokken politiemensen – die zich zorgen maken over de invloed van de criminele drugswereld in Nederland. Ook de minister van Justitie en Veiligheid spreekt inmiddels over de *embarrassing position* (beschamende rol) van Nederland in de internationale drugswereld.¹⁵

Een deel van de Nederlandse samenleving is in zijn functioneren gebaseerd op, of afhankelijk van, de criminele drugswereld. De hoeveelheid geld in die wereld heeft aantrekkingskracht op groepen die het economisch moeilijk hebben in onze samenleving, maar ook op anderen die snel veel geld willen verdienen. Dit ondermijnt het normale en fatsoenlijke gedrag en leidt tot geweld. Er worden in Nederland veel drugs geproduceerd die over de hele wereld wor-

.....

15 Minister F. Grapperhaus op de International Drugs Enforcement Conference op 10 april 2018 in Rotterdam.

den verkocht. Nederland is zelfs een mondiale topperproducent van synthetische drugs. Kortom, de Nederlandse georganiseerde (synthetische) drugscriminaliteit veroorzaakt lokaal, nationaal en mondiaal grote problemen, maar toch is de bestrijding ervan geen hoofdprioriteit van het Nederlandse kabinet.



DE TWAALF BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Synthetische drugs zijn niet alleen een probleem van het Zuiden van Nederland maar een nationaal probleem met internationale consequenties voor de positie en het imago van Nederland. Het is alleen met voldoende, volhardende en toegewijde capaciteit en een constant brede internationale aanpak te bestrijden. Daaraan heeft het de afgelopen jaren ontbroken.
2. Criminelen in Nederland hebben in 2017 voor ten minste 18,9 miljard euro geproduceerd aan xtc en amfetamine. Dit is een schatting op basis van veldwerk vanaf de bron. We hebben conservatieve aannames gehanteerd. Het bedrag van 18,9 miljard euro betreft straatprijzen, in binnen- en buitenland. We kunnen dit beschouwen als de bijdrage die Nederlandse syndru-criminelen leveren aan de illegale wereldeconomie. Het bedrag kan worden gezien als het absolute minimum. Hoogstwaarschijnlijk ligt de werkelijke omzet beduidend hoger.
3. Een deel van die wereldomzet vloeit direct in de zakken van Nederlandse syndru-producenten en -handelaren. 'Af-lab', dat wil zeggen direct na productie in de laboratoria, gaat het om 610 miljoen euro. Bij de volgende fasen van verkoop schatten wij het aandeel van Nederlandse criminelen op ten minste 3 tot 5 miljard euro. Over de voor criminelen cruciale fase tussen 'af-lab' en 'straatverkoop' – daar verdienen topcriminelen het meeste geld – is relatief weinig informatie beschikbaar.

4. De informatiepositie van Nederland ten aanzien van synthetische drugs is 'belabberd'. Er is onvoldoende geïnvesteerd in mensen die internationale ontwikkelingen en trends kunnen duiden en er is onvoldoende analysecapaciteit beschikbaar. De informatiedeling tussen (overheids)organisaties is een probleem. Dat is schrijnend voor een land dat zo'n vooraanstaande positie inneemt in de mondiale syndru-wereld.
5. Nederlandse criminelen behoren wat betreft de productie van synthetische drugs tot de mondiale top. Internationale criminelen plaatsen grote drugsorders in Nederland. De Nederlandse synthetische drugs hebben een goede prijs-kwaliteitsverhouding. In Nederland bestelde drugs worden – voor criminele begrippen – betrouwbaar geleverd, over de hele wereld. Processen van aan- en verkoop via het internet hebben snel een behoorlijke omvang gekregen.
6. Nederland heeft een ideaal vestigingsklimaat voor criminelen die zich bezighouden met synthetische drugs. De ligging en infrastructuur zijn gunstig voor internationale ondernemers in legale en illegale branches. Nederland is een kwetsbaar land op dit punt, maar heeft zich daar onvoldoende rekenschap van gegeven. Er zijn veel te weinig opsporingsambtenaren die strafrechtelijk onderzoek verrichten naar syndru-criminelen, waardoor de pakkans laag is, zeker voor topcriminelen die afstand bewaren tot het criminele handwerk. De relatief lage Nederlandse strafmaat (zowel de straf als de feitelijke duur van de detentie) maakt het extra aantrekkelijk synthetische drugs in Nederland te produceren. Al zijn de afgelopen jaren enkele opmerkelijke opsporingssuccessen geboekt, de algemene indruk blijft dat opsporingsinstanties hooguit een deuk kunnen slaan in een almaar grotere boterberg.

7. Het belang van opsporing van synthetische drugs delft vaak het onderspit in de afweging met belangen van volksgezondheid (de schade van drugsgebruik beperken: *harm reduction*), diplomatie (goede relaties met het buitenland) en economie (de chemische industrie beschermen). Opsporing kreeg vooral prioriteit als bevriende buitenlandse staatshoofden (de VS, Frankrijk) alarm sloegen over de drugsindustrie in Nederland. Als de diplomatieke rust terugkeerde, verdween ook de prioriteit voor opsporing van synthetische drugs weer.
8. Door vereenvoudiging van het productieproces kent de wereld van de synthetische drugs inmiddels twee lagen. Enerzijds is sprake van schaalvergroting en professionalisering in grote, 'schone' labs. Anderzijds breidt de productie zich uit naar kleine laboratoria van kleine zelfstandigen, ook in woonwijken.
9. Veel grondstoffen en chemicaliën komen uit China, net als hardware voor laboratoria (o.a. ketels met regelapparatuur). De Chinese chemische industrie telt bedrijven die met hun chemische en technische kennis een mega-facilitator zijn van de Nederlandse syndru-criminaliteit. Trage internationale overleg- en wetgevingscircuits leggen het af tegen de deskundigheid en flexibiliteit van Chinees-Nederlandse coalities.
10. Het criminele proces rond synthetische drugs is te beschouwen als een complex en tamelijk chaotisch rivierenlandschap. Er zijn duizenden subjecten in een wirwar aan relaties. Er zijn permanente stromen van aanbieders en afnemers, waarbij slimme criminele ondernemers (de kruispuntcriminelen) deze stromen aan elkaar weten te knopen. Ze maken daarbij gebruik van tal van legale bedrijven, criminele specialisten en criminele loopjongens. Om deze wereld goed te

kunnen begrijpen (en aanpakken) dient het barrière-model te worden aangevuld met een stromenmodel.

11. Het publieke geweld door syndru-criminelen is lang binnen de perken gebleven, zeker als men de miljardenomzet in de beschouwing betreft. De klassieke Brabant-Limburgse syndru-criminelen werkten lange tijd met vertrouwelingen, grote winstmarges en geweld achter de schermen om hun criminele wereld in het gareel te houden. De criminele syndru-wereld is echter veranderd, met meer onzekerheden en concurrentie voor de criminelen en met meer geweld.
12. Burgemeesters, magistraten en politiemensen zijn gaan inzien dat druggerelateerde criminaliteit grote ondermijnende gevolgen heeft voor de maatschappij. Op straatniveau, letterlijk, gaat het om grof geweld, om het gevaar dat illegale laboratoria opleveren voor woonwijken en om milieu- en natuurvervuiling door afvaldumping. Op een dieper niveau geldt een nog verontrustender waarheid: productie van synthetische drugs is voor velen een betrekkelijk gemakkelijke kans om geld, aanzien en macht te verwerven. De georganiseerde drugsriminaliteit leidt inmiddels tot veel geweld en tot onrechtvaardige verhoudingen in ons land. De brede aanpak ervan zou een topprioriteit moeten zijn voor de Nederlandse regering. Dit is onvoldoende het geval en dat is een ongemakkelijke waarheid.