Bijlage 1 Reactie op het onderzoeksrapport "Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit"

Het onderzoeksrapport "Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit, Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering" van DSP-groep en Tilburg University, dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd, is op 30 juni jl. aan de Tweede Kamer verzonden. In bijgaande brief is kort ingegaan op het onderzoeksrapport. Hieronder volgt een uitgebreidere reactie.

Samenvatting onderzoeksrapport
Het rapport schetst de beleidskeuzes die mijn voorgangers en ik maakten tussen 1995 en 2020 ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit. De onderzoekers zien drie grote bewegingen:

1. 'Beheersing' van de negatieve (gezondheids-)effecten voor drugsgebruikers en beteugeling van de drugscriminaliteit als doel. De onderliggende gedachte was en is dat er altijd vraag zal zijn naar verdovende middelen en deze dus nooit geheel uit te bannen zijn. Gedurende de paarse kabinetten kwamen deze beide elementen samen in een omvattend drugsbeleid (per drugstype). Onder de kabinetten-Balkenende en -Rutte raakten die elementen beleidsmatig steeds meer gescheiden. De aanpak van de drugscriminaliteit werd onderdeel van de bestrijding van georganiseerde misdaad in het algemeen, en vanaf omstreeks 2010 van het beleid tegen ondermijning, onder verantwoordelijkheid van JenV. Voor het op de gebruikers gerichte beleid bleef VWS leidend.
2. De aanpak van drugscriminaliteit werd steeds integraler, een ontwikkeling die in 1992 op gang kwam met het inzetten op verstoring van criminele infrastructuren door middel van bestuurlijke maatregelen. De Unit Synthetische Drugs (USD), een multidisciplinair landelijk team, werkte volgens een integraal model (maar zonder gemeenten). Deze benadering verbreedde zich gaandeweg, bijvoorbeeld met de oprichting van de RIEC's in 2008. Vanaf begin jaren '90 kwam er ook aandacht voor financiële opsporing en ontneming van crimineel vermogen en ook dit bleef in de gehele onderzochte periode een speerpunt.
3. Vanaf 2018 kwam het versterken van maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit hoog op de agenda, waarin het sociale domein een belangrijke plek kreeg. Het aantal organisaties dat een rol speelde bij de aanpak van ondermijning groeide dientengevolge en het beleid kreeg daarmee een steeds complexer karakter. Voor de coördinatie werd in 2020 bij JenV een (tijdelijk) directoraat-generaal Ondermijning (DGO) gevormd dat qua takenpakket en werkwijze vergelijkbaar is met de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).

Reactie op het rapport
Ik kan mij in deze hoofdlijnen vinden. Om georganiseerde drugscriminaliteit effectief aan te kunnen pakken moeten niet alleen JenV en VWS betrokken zijn, maar ook onder meer gemeenten en private partners en partijen die actief zijn op het gebied van o.a. onderwijs, financiën en sociaal werk. Het gaat om het terugdringen van drugscriminaliteit op alle relevante terreinen. Waar het beleid betreft dat specifiek is voor bepaalde drugs (bijvoorbeeld bepaling van de schadelijkheid voor de volksgezondheid, het verminderen van schade, preventie) blijft VWS het coördinerende departement. De samenwerking en de afstemming met VWS is intensief en goed. Voor de criminaliteitsbestrijding op zichzelf is JenV als van oudsher de beleidsmaker, maar bij de integrale aanpak wordt de

verantwoordelijkheid over meerdere betrokken partijen gespreid. Met de komst van DGO is voorzien in een bredere en betere landelijke coördinatie en afstemming van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. Het takenpakket en de werkwijze van DGO wijkt overigens, anders dan de onderzoekers stellen, af van de NCTV.

Het rapport noemt de volgende factoren die het beleid beïnvloed hebben: toenemende drugscriminaliteit, wetenschappelijke beleidsonderzoeken, politieke druk van de Tweede Kamer en van het buitenland en regionale ontwikkelingen. Ik vind dat juist en logisch; beleid is niet statisch maar reageert op de omstandigheden. Daarbij zijn in de loop der jaren verschillende politieke accenten gelegd, bijvoorbeeld bij de inschatting van de bedreiging van de samenleving door cannabis of synthetische drugs of bij het al dan niet landelijk regelen van het ingezetenecriterium voor coffeeshops.

Doeltreffendheid van beleid is moeilijk te bepalen

Na lezing van het rapport dringt de vraag zich op: is het beleid inzake de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit doeltreffend geweest? Die vraag is niet met een eenvoudig ja of nee te beantwoorden. Dat blijkt ook wel uit het onderzoeksrapport.

In de loop der jaren zijn sommige gebruikersmarkten (sterk) gegroeid. Die grotere vraag (uit binnen- en buitenland) heeft het aanbod en daarmee de georganiseerde drugscriminaliteit doen groeien. Beide versterken elkaar. Dat betekent dat beide aangepakt moeten worden. Het doel daarbij is nog steeds het beheersen en het terugdringen van georganiseerde drugscriminaliteit. De keuze is om dat integraal en waar mogelijk internationaal te doen. Zo is het om de voedingsbodem voor deze vorm van criminaliteit te verminderen nodig om de markten voor drugs te verkleinen, dus het gebruik te verminderen. Gebruikers moeten worden gewezen op de bijdrage die zij leveren aan het in stand houden van deze criminele industrie. Omdat onze markt sterk verbonden is met die van de Schengenlanden, is alleen al daarom samenwerking geboden.
Vast staat dat het beschikbare instrumentarium is uitgebreid en dat internationale samenwerking steeds meer vruchten afwerpt. Te denken valt aan de aanhouding en uitlevering van de hoofdverdachte in een omvangrijke drugs- en liquidatiezaak, aan de successen met opsporingsonderzoeken waarmee de versleutelde communicatie tussen criminelen is blootgelegd (Ennetcom, Encrochat, Sky, Anom), aan het overnemen en uit de lucht halen van criminele marktplaatsen op dark web als Hansa en aan het sluiten van een rechtshulp- en een uitleveringsverdrag met de Verenigde Arabische Emiraten. Al deze gezamenlijke, internationale acties hadden en hebben ook forse gevolgen voor criminele samenwerkingsverbanden in Nederland. Die zijn hiermee, zoals het zich nu laat aanzien, een flinke slag toegebracht die nog lang zal doorwerken.

Volgens de onderzoekers werden beleidsdoelen vrijwel altijd in algemene termen geformuleerd als te bereiken resultaten (output) en effecten (outcome) en slechts zelden in meetbare doelstellingen, waardoor sturing op effectiviteit minder goed mogelijk was. De meest concrete doelstellingen waren een verdubbeling van het aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden en streefbedragen voor het afpakken van criminele verdiensten. Ook constateren de onderzoekers dat er vrijwel geen systematische evaluatiestudies zijn naar (uitvoering van) het beleid inzake drugscriminaliteit in algemene zin, waardoor er geen harde uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten ervan. De onderzoekers stellen geen nieuwe indicatoren voor, maar suggereren om de bestaande indicatoren van meer context te voorzien. Er moet een meer zichtbare koppeling worden gelegd tussen

registratiegegevens (cijfers) en concrete handelingsperspectieven. Periodiek en gericht (onafhankelijk) evaluatieonderzoek is hiervoor noodzakelijk. Daarvoor moeten heldere doelstellingen worden geformuleerd, in termen van effectiviteit.

De constatering van de onderzoekers dat het moeilijk is een direct verband te leggen tussen inspanningen en effecten is herkenbaar. Het gebrek aan meetbaarheid van de resultaten komt vooral doordat de georganiseerde drugscriminaliteit zich enerzijds internationaal en anderzijds in het verborgene afspeelt. Het is zeer moeilijk om te bepalen wat de omvang van de georganiseerde drugscriminaliteit is (hoeveel criminele samenwerkingsverbanden, hoeveel zetten zij om en waar, wat zijn hun winsten en waar laten ze die?) en dus ook wat het effect van het beleid en het optreden is. Bovendien geven kale cijfers niet het gehele beeld. De worsteling om op een goede manier in beeld te krijgen wat het effect is van beleid en optreden is ook internationaal waar te nemen. Niettemin wil ik me blijven inzetten om kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren beter in beeld te krijgen. DGO bereidt met het oog hierop een haalbaarheidsstudie voor een monitor voor, die expliciet ook gericht zal zijn op het in beeld brengen van effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit. De monitor zal worden uitgevoerd door het WODC. De Strategische Evaluatie Agenda (SEA) waarmee JenV gaat werken, moet ook helpen bij het vinden van betere indicatoren. De SEA zal o.a. dienen om beter in beeld te krijgen welke indicatoren, dan wel 'meetpunten', rekening houdend met de specifieke beleidscontext, benut of ontwikkeld kunnen worden om zo goed mogelijk te kunnen vaststellen in hoeverre de geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd (effectiviteit). Omdat niet alles in 'harde cijfers' kan worden uitgedrukt, zal gebruik gemaakt worden van een combinatie van bronnen (triangulatie), die in gezamenlijkheid tot uitspraken kunnen leiden over effectiviteit en doelmatigheid. Zo is rioolwateronderzoek mogelijk een manier om te bepalen of ontmoediging van gebruik van illegale drugs effect heeft, maar mogelijk ook om in kaart te brengen hoeveel geld er omgaat in lokale gebruikersmarkten. Om meer zicht te krijgen op de vraag of, en zo ja op welke wijze, rioolwatermetingen in het justitiedomein zouden kunnen worden ingezet, neemt JenV deel aan het VWS/RIVM-traject 'doorontwikkeling Nationale Rioolwatersurveillance'.

Een ander instrument om (operationele) beleidsdoelen op termijn beter te funderen is het Strategisch Kenniscentrum (SKC) dat als onderdeel van het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit wordt opgericht ter ondersteuning van landelijke, regionale en lokale preventie en bestrijding van o.a. georganiseerde drugscriminaliteit. Dit SKC gaat in samenwerking met nationale en internationale partners gezaghebbende integrale beelden in trends en ontwikkelingen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit maken.

Het SKC maakt deze beelden ook voor het Multidisciplinaire Interventieteam (MIT) dat in 2020 is opgericht en de integrale ondermijningsaanpak naar een hoger niveau moet tillen. Het MIT moet vanaf eind 2023, wanneer het operationeel zal zijn, criminele structuren, bedrijfsprocessen en verdienmodellen blootleggen en duurzaam verstoren, die verweven zijn met of misbruik maken van legale structuren en de legale economie. Daarbij richt het MIT zich specifiek op die vormen van de (inter)nationale georganiseerde, ondermijnende criminaliteit die een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde en de nationale veiligheid. Ik verwacht dat deze aanpak gaat leiden tot betere resultaten.

Knelpunten in de uitvoering van het beleid

Ik ga nu in op de volgens het onderzoek drie belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het beleid.

1 Organisatieveranderingen en prioriteiten bij politie

Ten eerste noemen de onderzoekers organisatieveranderingen en beleidskeuzes bij de politie als belangrijk knelpunt in de uitvoering. Hierbij gaat het volgens de onderzoekers om wisselende organisatorische keuzes en gestelde prioriteiten én de opeenvolging van bezuinigingen en toedeling van extra middelen als gevolg van die wisselende prioriteiten. Ik herken dat de vorming van de Nationale Politie een enorme impact heeft gehad en dat het ook daarna nog enige tijd heeft geduurd voordat de politie die reorganisatie achter zich kon laten. Inmiddels is zij goed op weg met de prioritering. De Veiligheidsagenda is hier een belangrijk instrument, met inmiddels langjarige nadruk op de aanpak van ondermijning. Ook heb ik de afgelopen jaren en ook afgelopen Prinsjesdag belangrijke investeringen gedaan in de aanpak van ondermijning door de politie (extra middelen voor de opsporing, ict en innovatie, meer hoger opgeleide rechercheurs, versterking van de Landelijke Eenheid etc). Ik ben ervan overtuigd dat dat nu in ieder geval een basis heeft gelegd voor een steviger aanpak van ondermijning in de komende jaren.

2 Discussies over informatie-uitwisseling, taakafbakening en verantwoordelijkheden

Een tweede knelpunt dat de onderzoekers signaleren, is een voortdurende discussie over de juridische mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen verschillende partners in de integrale aanpak en verlammende discussies over de afbakening van taken en over de vraag aan welke instantie de opbrengsten kunnen worden toegerekend, of wie wel/niet verantwoordelijk is.
Onder andere de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden (WGS), die nu voor behandeling in de Eerste Kamer ligt, moet met betrekking tot het eerste punt uitkomst gaan bieden, althans een belangrijke interventie vormen om hier verbetering in te brengen. Daarnaast onderzoek ik hoe ik hier verder verbetering in kan brengen, bijvoorbeeld door kennisoverdracht, best practices, etc. Zo werk ik voor het MIT aan een specifieke wettelijke regeling met eigen bevoegdheden op het gebied van informatieverwerving en –verwerking. Ook wil ik wijzen op de belangrijke schakelfunctie die het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) gaat spelen om effectieve ketens en netwerken te vormen tussen de RIEC's en de landelijke partners, het departement en het SKC en het MIT. Hoewel er zeker discussies zijn tussen partners zou ik die niet verlammend willen noemen; er is wel degelijk sprake van vooruitgang in de integrale aanpak en van gevierde gezamenlijke successen. DGO en het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) werken aan het vormen van de benodigde brede maatschappelijke coalitie, waarin iedere partner bijdraagt aan het gezamenlijk resultaat. Het SBO had deze beweging al vanaf 2018 ingezet. Deze brede coalitie zal volgende stappen zetten gericht op het formuleren van (meer) gezamenlijke doelstellingen bij de aanpak, het verder wegnemen van taakonduidelijkheid cq betere afstemming en het betrekken van partners die ook een rol te spelen hebben in het tegengaan van ondermijning.

3 Beperkt succes in financiële opsporing en ontneming

De onderzoekers signaleren, ten derde, dat er sprake was van geringe successen van de financiële opsporing en ontneming waarbij de 'grote' criminelen buiten beeld blijven. Waargenomen effecten bleken meestal tijdelijk.
Het gaat hier om complexe materie doordat crimineel geld makkelijk doorgesluisd en verstopt kan worden. In het kader van de aanpak van georganiseerde,

ondermijnende criminaliteit versterk ik de brede aanpak van criminele geldstromen, waaronder het verbeteren van de afpakresultaten en de aanpak van witwassen, op verschillende fronten. In mijn brief van 19 oktober 2020 over de aanpak van ondermijning, alsook in het plan van aanpak witwassen van 30 juni 2019 van de minister van Financiën en mij, worden concrete maatregelen benoemd waarin we investeren. Daar horen betere resultaten in de financiële opsporing en af te pakken criminele bedragen, zeker ook van kopstukken, bij. Maar ook het in een eerder stadium verstoren van criminele geldstromen, bijvoorbeeld door witwassen tegen te gaan of het weigeren van een vergunning voor een horecapand dat met crimineel vermogen is verkregen, zorgen ervoor dat het criminele verdienmodel onder druk komt te staan. Het in beeld brengen van criminele structuren en geldstromen door het MIT en de gerichte interventies die hieruit voortvloeien, vormen belangrijke bouwstenen in het verstoren van drugscriminaliteit.

Conclusie

Alles overziende zie ik, zeker in de huidige kabinetsperiode, lerende organisaties die op een moeilijk terrein elkaar beter weten te vinden, elkaar stimuleren en zoeken naar innoverende oplossingen. De lessen uit de evaluatie van 25 jaar drugsbeleid gebruik ik om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Er zijn in de afgelopen decennia veel goede initiatieven geweest, maar de doeltreffendheid ervan is soms moeilijk te bepalen en terugblikkend constateer ik dat de inzet in het verleden vaak te naïef, te incidenteel en te versnipperd is geweest. Met het breed offensief tegen georganiseerde criminaliteit heeft dit kabinet een stap gezet naar een meer samenhangende aanpak, waarbij partners in wisselende allianties nauw samenwerken, knelpunten op het gebied van informatie-uitwisseling zoveel mogelijk worden weggenomen en er meer aandacht is gekomen voor het verstoren van het verdienmodel. De structurele middelen die vanaf 2022 beschikbaar komen, geven de mogelijkheid deze aanpak verder te verstevigen, verbreden en door te zetten.