

# Een tegenstrijdig evenwicht

Tussen economie, tolerantie en diplomatie in  
de Nederlandse omgang met drugs (1875-2025)

Koen Hoogendoorn

---

WRR

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle Working papers is te vinden op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)**

Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
070-356 46 00  
[info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
[wrr.nl](http://wrr.nl)

Redactie: Paul van Vliet, Utrecht  
Vormgeving binnenwerk: VormVijf, Den Haag  
Working Paper nummer 71

ISBN 978-90-834996-7-3  
NUR-code 740

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2026.

De inhoud van deze publicatie mag (gedeeltelijk) worden gebruikt en overgenomen voor niet-commerciële doeleinden. De inhoud mag daarbij niet veranderen. Citaten moeten altijd aangegeven zijn.

# Een tegenstrijdig evenwicht

Tussen economie, tolerantie en diplomatie in de Nederlandse omgang met drugs (1875-2025)

Koen Hoogendoorn

---

## Inhoudsopgave

	<b>Ten geleide</b>	<b>6</b>
	<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1	Beginpunt van de analyse	9
1.2	Drie onderliggende logica's in de Nederlandse omgang met drugs	10
1.3	Definities: wat zijn drugs?	13
1.4	Leeswijzer	15
1.5	Methodologie	16
1.6	Tijdlijn – 150 jaar Nederlandse Drugsgeschiedenis (1875-2025)	19
<b>2</b>	<b>1875-1949: Koloniale wortels van de Nederlandse drugslogica</b>	<b>29</b>
2.1	De Opiumregie in Nederlands-Indië	29
2.2	De Nederlandsche Cocaïne Fabriek	30
2.3	De komst van synthetische drugs	31
2.4	Internationale regulering en nationale implementatie	32
2.5	Conclusie	34
<b>3</b>	<b>1949-1980: Van tegencultuur tot gedogen</b>	<b>35</b>
3.1	Drugsgebruik	35
3.2	Ideologische context	36
3.3	Beleidscommissies en pragmatische koerswijziging	36
3.4	Heroïne	38
3.5	Conclusie	39
<b>4</b>	<b>1980-1995: Opkomst synthetische drugs</b>	<b>40</b>
4.1	Heroïne en de institutionalisering van harm reduction	40
4.2	Coffeeshops en de scheiding der markten	41
4.3	De doorbraak van xtc als 'love drug' in Nederland	42
4.4	Georganiseerde misdaad en afhankelijkheid van legale infrastructuur	43
4.5	De IRT-affaire en crisis van vertrouwen	43
4.6	De Drugsnota 1995: continuïteit én verandering	44
4.7	Conclusie	45

<b>5</b>	<b>1995-2007: Intensivering van handhaving en internationale druk</b>	<b>46</b>
5.1	Internationale druk en Nederland als bronland	46
5.2	Oprichting en werkwijzen van de Unit Synthetische Drugs	46
5.3	Uitbreiding, intensivering en internationalisering	47
5.4	Diplomatie als doorbraak: de China-samenwerking	48
5.5	Conclusie	49
<b>6</b>	<b>2007-2025: Normalisering en ondermijning</b>	<b>50</b>
6.1	2007-2016: Herinrichting en verschuiving	51
6.2	2016-2021: Verharding en ondermijning	56
6.3	2021-2025: Tussen angst en extase	62
<b>7</b>	<b>Reflectieve conclusie</b>	<b>70</b>
7.1	De Nederlandse Drugsgeschiedenis: balanceren tussen uiteenlopende logica's	70
7.2	Economisch pragmatisme	70
7.3	Cultureel-normatieve logica: tolerantie als bestuurlijke techniek	71
7.4	Internationale diplomatie: meebewegen en afdwingen	73
7.5	Drugsbeleid als tegenstrijdige realiteit	74
7.6	Evenwichtsverlies?	74
7.7	De toekomst van een tegenstrijdig evenwicht	75
	<b>Lijst met gesproken personen</b>	<b>77</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>78</b>

## Ten geleide

Het working paper *Een tegenstrijdig evenwicht. Tussen economie, tolerantie en diplomatie in de Nederlandse omgang met drugs (1875-2025)* is een historische achtergrondstudie bij het WRR-adviestraject Synthetisch Drugsbeleid. Het paper is geschreven door Koen Hoogendoorn, junior wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en is afgerond op 11 maart 2026.

Het working paper onderzoekt hoe de Nederlandse omgang met drugs zich over een periode van anderhalve eeuw heeft ontwikkeld. Het plaatst actuele vraagstukken – zoals de rol van Nederland in internationale drugsproductie en -handel, de problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en de maatschappelijke normalisering van drugsgebruik – in een langere historische context. De auteur onderscheidt drie structurele logica's – economisch pragmatisme, cultureel-normatieve opvattingen en internationale diplomatie – die in hun onderlinge wisselwerking de Nederlandse omgang met drugs hebben gevormd.

De WRR dankt alle gesprekspartners die in de periode 2024-2026 zijn gesproken in het kader van dit onderzoek; een overzicht is opgenomen in de bijlage. In het bijzonder dankt de WRR prof. dr. James Kennedy (Universiteit Utrecht), dr. Margriet van Laar (Trimbos-instituut) en emeritus hoogleraar mr. Jan van Dijk (voormalig directeur van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) voor hun waardevolle commentaren op een eerdere versie van dit working paper.

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof. mr. J.E.J. (Corien) Prins  
Voorzitter WRR

Prof. dr. F.W.A. (Frans) Brom  
Secretaris WRR

## Samenvatting

Dit working paper onderzoekt hoe de Nederlandse omgang met drugs zich heeft ontwikkeld over een periode van 150 jaar (1875-2025) en plaatst actuele vraagstukken – zoals de rol van Nederland in internationale drugsproductie en -handel, de problematiek van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en de maatschappelijke normalisering van drugsgebruik – in een langere historische context. De studie laat zien dat de Nederlandse omgang met drugs niet goed te begrijpen is op basis van afzonderlijke incidenten of beleidsmomenten, maar vanuit terugkerende spanningen die door de tijd heen een *tegenstrijdig evenwicht* in de omgang met drugs en het drugsbeleid hebben voortgebracht.

De analyse identificeert drie onderliggende logica's die door de tijd heen bepalend zijn geweest: economisch pragmatisme (het afwegen van drugsinterventies tegen economische belangen), cultureel-normatieve opvattingen – waarbij overlast- en schadebeperking vaak zwaarder wegen dan morele veroordeling – en internationale diplomatie: de invloed van internationale verdragen en reputatiedruk. Samen hebben deze logica's geleid tot een hybride model waarin Nederland tegelijkertijd tolerant en repressief kan zijn: pragmatisch richting gebruikers én hard tegen producenten en handelaren.

De historische analyse laat zien dat dit model een *tegenstrijdig evenwicht* vormt: een duurzaam maar inherent spanningsvol evenwicht tussen een economisch-pragmatische, een cultureel-normatieve en een internationaal-diplomatieke logica. Dit evenwicht staat de laatste decennia onder druk door de schaal en professionalisering van de drugsindustrie en het toenemende geweld rond georganiseerde criminaliteit.

De belangrijkste beleidsopgave ligt daarom minder in het formuleren van een volledig nieuw drugsbeleid en meer in het expliciteren van de politieke afruilen die het Nederlandse model historisch hebben gevormd. Zolang deze afruilen impliciet blijven, wordt het debat gemakkelijk gedomineerd door incidenten, nieuwe middelen of geweldsuitbarstingen. Door ze expliciet te maken, kan het politieke debat zich richten op de structurele keuzes die in het drugsbeleid besloten liggen – en op de vraag welke afruilen de Nederlandse samenleving daarin bereid is te maken.

# 1 Inleiding

Wat vandaag wordt gezien als een modern probleem – de prominente rol van Nederland in de productie en doorvoer van drugs en de steeds zichtbaarder wordende problematiek van georganiseerde criminaliteit en ondermijning – wortelt in een veel langere geschiedenis. Dit paper volgt anderhalve eeuw Nederlandse omgang met drugs (1875-2025) en plaatst hedendaagse beleidsdilemma's binnen historisch gegroeide patronen. Die patronen zijn gevormd door terugkerende logica's waartussen het Nederlandse denken, handelen en beleid rond drugs al generaties lang balanceert.

Vanuit dit historische perspectief laat de Nederlandse omgang met drugs zich lezen als een voortdurende evenwichtskunst tussen ogenschijnlijk tegenstrijdige posities. Nederland verenigde door de tijd heen rollen die voortkwamen uit verschillende, soms conflicterende logica's: producent én wetgever, tolerant ten aanzien van gebruik én repressief in de bestrijding van handel, pragmatisch in eigen land én defensief in internationale verhoudingen. Binnen dit tegenstrijdige evenwicht kreeg de Nederlandse omgang met drugs vorm. Het beleid richtte zich daarbij vaak op het beheersen van risico's, eerder dan op het volledig uitbannen of vrijgeven van gebruik en handel.

Juist deze combinatie van tegenstrijdigheid en continuïteit laat zich niet begrijpen door in te zoomen op afzonderlijke beleidsmomenten, middelen of crises: de onderliggende patronen blijven dan buiten beeld. Door de Nederlandse omgang met drugs over langere tijd en in haar volle breedte te bezien, onderzoekt dit working paper welke terugkerende patronen en spanningen aan het licht komen wanneer afzonderlijke beleidsmomenten binnen een langere historische tijdshorizon worden geplaatst. Daarbij blijkt dat vergelijkbare spanningen, afruilen en bestuurlijke houdingen zich onder wisselende historische omstandigheden telkens opnieuw manifesteren. Dit paper hanteert daarom een *longue durée*-perspectief. Daarin staan niet afzonderlijke beleidsmomenten centraal, maar de langetermijnpatronen en structurele spanningsvelden waarbinnen beleid en maatschappelijke reacties zich ontwikkelen.

### Box 1.1 Plaatsing binnen breder WRR-project

Dit working paper is geschreven in het kader van een WRR-adviestraject over synthetisch drugsbeleid en vormt de historische onderlaag daarvan.<sup>1</sup> Het WRR-traject richt zich op de vraag welke beleidsopties beschikbaar zijn om de negatieve effecten van de productie, distributie en het gebruik van synthetische drugs te beperken. Dit paper levert geen directe beleidsaanbevelingen, maar onderzoekt hoe de Nederlandse omgang met drugs zich over langere tijd heeft gevormd.

Juist om de hedendaagse positie van synthetische drugs te begrijpen, beperkt dit paper zich daarbij niet tot synthetische middelen. De omgang met synthetische drugs is historisch ontwikkeld in samenhang met andere middelen die in verschillende perioden een vergelijkbare rol speelden in productie, handel, internationale druk en criminaliteit. In die context keren steeds dezelfde spanningsvelden terug, zoals die tussen economische belangen en maatschappelijke schade, tussen volksgezondheid en veiligheid, en tussen nationale pragmatiek en internationale verplichtingen. Deze spanningen verdwijnen niet wanneer nieuwe middelen opkomen; zij verplaatsen zich. Dat verklaart waarom beleidsreacties zich door de tijd heen blijven herhalen en waarom ingrepen, ook wanneer zij ambitieus zijn, vaak minder effect sorteren dan beoogd.

## 1.1 Beginpunt van de analyse

Dit working paper vangt aan rond 1875, wanneer in Nederlands-Indië de eerste cocoplanten op Nederlands-koloniale bodem worden aangeplant en de Nederlandse staat daarmee direct betrokken raakt bij de productie van drugs – een betrokkenheid die in latere perioden een andere, minder directe vorm zou aannemen.<sup>2</sup> Kort daarop volgt de institutionalisering van de betrokkenheid met een drug die op dat moment al een veel langere en omstrede geschiedenis kent: opium. Via de Opiumregie (1894) verwerft Nederland een centrale en grotendeels autonome rol in de regulering en exploitatie van opium.<sup>3</sup>

In deze late negentiende eeuw en begin twintigste eeuw worden voor het eerst de spanningen zichtbaar die de Nederlandse omgang met drugs tot op heden

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Synthetisch drugsbeleid (adviesprojecten). <https://www.wrr.nl/adviesprojecten/synthetisch-drugsbeleid>

2 Er is discussie onder historici over het precieze jaar waarin de cocoplant in de Botanische Tuinen van Buitenzorg op Java aankwam, 1875 op zijn vroegst en 1878 op zijn laatst. Zie Van der Hoogte & Pieters 2013 en Bosman 2012.

3 Scheltema 1907: 79-112.

kenmerken: het zoeken naar een evenwicht tussen economische belangen, culturele normen en internationale verhoudingen.

Deze vroege spanningen vormen het vertrekpunt voor de analyse in dit paper, waarin wordt onderzocht hoe vergelijkbare afwegingen zich door de tijd heen blijven herhalen. Juist dit voortdurende balanceren tussen uiteenlopende logica's vormt wat in dit paper wordt beschreven als een *tegenstrijdig evenwicht*.

## 1.2 Drie onderliggende logica's in de Nederlandse omgang met drugs

In beleidsdocumenten wordt het doel van het Nederlandse drugsbeleid doorgaans geformuleerd als het voorkomen en beperken van risico's van drugsgebruik voor de gebruiker, diens directe omgeving en de samenleving als geheel.<sup>4</sup> De historische analyse in dit paper laat zien dat de concrete invulling van deze doelstelling steeds werd beïnvloed door bredere economische, culturele en internationale overwegingen. De spanning tussen formele beleidsdoelen en bredere bestuurlijke afwegingen keert in verschillende perioden terug en vormt een belangrijk vertrekpunt voor de analyse in dit paper. Deze analyse richt zich daarbij niet uitsluitend op beleid, maar op de bredere Nederlandse omgang met drugs waarin beleid, economische structuren, maatschappelijke opvattingen en internationale verhoudingen op elkaar in werken.

Een historisch overzicht maakt zichtbaar hoe de Nederlandse omgang met drugs zich door de tijd heen heeft ontwikkeld, maar verklaart op zichzelf nog niet waarom bepaalde patronen steeds opnieuw terugkeren. Om deze terugkerende patronen beter te duiden, onderscheidt dit paper drie structurele logica's die in verschillende perioden op verschillende manieren zichtbaar worden in de Nederlandse omgang met drugs: economisch-pragmatisch, cultureel normatief en internationaal diplomatiek (Figuur 1). Deze logica's zijn niet als vooraf vastgesteld analytisch kader gehanteerd, maar afgeleid uit terugkerende patronen en spanningen die tijdens de historische analyse naar voren kwamen. In de reflectieve conclusie worden zij samengebracht om de onderliggende continuïteiten en tegenstrijdigheden in de Nederlandse drugs-geschiedenis expliciet te maken.<sup>5</sup>

---

4 Zoals in Tweede Kamer der Staten-Generaal 1995.

5 Het veiligheidsdenken rond drugs, zoals dat in recente decennia dominant is geworden, speelde in de Nederlandse omgang met drugs lange tijd nauwelijks een rol. Vanaf 1875 tot ongeveer de jaren 1980 lag de nadruk primair op economische afwegingen, cultureel-normatieve benaderingen van middelengebruik en internationale positionering. Pas vanaf de jaren 1980, en nog nadrukkelijker vanaf de jaren 1990, kwam veiligheid – in de vorm van georganiseerde criminaliteit, geweld en ondermijning – structureel in beeld. Vanuit deze historische lezing ligt het niet voor de hand om veiligheid in de reflectieve conclusie als afzonderlijke, doorlopende analytische logica te behandelen.

**Figuur 1** Drie structurele logica's in de Nederlandse omgang met drugs



## 1. Economisch-pragmatische logica

De economisch-pragmatische logica verwijst naar een vorm van economisch pragmatisme in bestuurlijke afwegingen, waarbij ingrijpen in drugsmarkten wordt afgewogen tegen bredere economische belangen en infrastructuur. Met economisch pragmatisme wordt hier een bestuurlijke oriëntatie bedoeld waarin beheersbaarheid en het beperken van nadelige neveneffecten voor economie en handel centraal staan.

Deze logica manifesteert zich, gezien vanuit een *longue durée*-perspectief, in twee aparte vormen. In de koloniale fase (1875-1949) was er sprake van directe en institutionele betrokkenheid van de Nederlandse staat bij productie, regulering en exploitatie van opium en cocaïne, waarbij economische opbrengsten expliciet onderdeel uitmaakten van het beleid. In de naoorlogse periode (1949-2025) neemt deze logica een andere vorm aan. De overheid is dan geen koloniale producent of exploitant meer, maar opereert binnen een open handels- en logistieke economie waarin maatregelen tegen drugsmarkten kunnen doorwerken in bredere economische structuren.

Economisch pragmatisme betekent in deze latere fase geen actieve exploitatie, maar bestuurlijke terughoudendheid bij maatregelen die aanzienlijke neveneffecten kunnen hebben voor handel, logistiek en legale bedrijvigheid. In een economie die sterk leunt op internationale handel en doorvoer, kon drugs-handel in verschillende perioden functioneren als neveneffect van bestaande economische netwerken. Bestuurbaarheid, handelscontinuïteit en fiscale stabiliteit vormden daarbij geregeld impliciete overwegingen in beleidsafwegingen.

## 2. Cultureel-normatieve logica

De cultureel-normatieve logica verwijst naar de bestuurlijke vertaling van maatschappelijke opvattingen over middelengebruik, waarbij beheersing en schadebeperking vaak zwaarder wegen dan een moreel-principiële afwijzing van middelengebruik. In verschillende perioden werd middelengebruik in Nederland op een andere bestuurlijke manier benaderd. In de vroege periode stond gebruik slechts beperkt centraal in maatschappelijke en bestuurlijke discussies, terwijl het vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw nadrukkelijker onderwerp werd van beleid en publiek debat. Dit was te zien in het onderscheid tussen hard- en softdrugs, de opkomst van *harm reduction* – het beperken van (gezondheids)schade – het gedoogbeleid en recenter de debatten over festivalisering en zorgplicht. Binnen deze logica staat het beperken van overlast en maatschappelijke schade centraal.

### 3. Internationaal-diplomatieke logica

De internationaal-diplomatieke logica verwijst naar de invloed van internationale normen, verdragen en politieke druk op de Nederlandse beleidsruimte. Nederland laveerde constant tussen internationale normen en nationale autonomie, waardoor nationale beleidskeuzes steeds in relatie tot externe normen tot stand kwamen. Van de Haagse Opiumconferentie in 1912 tot de Amerikaanse druk in de jaren negentig en de samenwerking met China rond precursoren in de jaren 2000, blijken diplomatieke afwegingen structureel richtinggevend voor de wijze waarop Nederland zijn drugsbeleid vormgaf. Binnen deze logica staat het balanceren tussen internationale verplichtingen en nationale uitvoerbaarheid centraal.

Samen maken deze drie logica's inzichtelijk hoe het Nederlandse drugsbeleid zich door de tijd heen heeft ontwikkeld langs deels samenlopende, deels tegenstrijdige lijnen.

#### Box 1.2 De betekenis van 'normalisering'

In dit working paper verwijst het begrip 'normalisering' niet naar de omvang van drugsgebruik, maar naar de wijze waarop gebruikers maatschappelijk en bestuurlijk worden benaderd. Van normalisering is sprake wanneer sociale sancties tegen middelengebruik in bepaalde perioden minder vanzelfsprekend worden en gebruik in specifieke contexten – zoals jeugdculturen, uitgaansleven en festivals – gezien wordt als een beheersbaar verschijnsel. Het begrip normalisering is hier gebruikt als analytische duiding van verschuivende omgangsvormen, niet als empirische uitspraak over de mate waarin drugsgebruik in kwantitatieve zin in Nederland al dan niet 'genormaliseerd' zou zijn.<sup>6</sup>

### 1.3 Definities: wat zijn drugs?

Dit working paper verstaat onder drugs: psychoactieve middelen die de stemming, waarneming, cognitie of het bewustzijn beïnvloeden en die in verschillende perioden onderwerp zijn geworden van maatschappelijke en bestuurlijke problematisering. Het betreft hier middelen die onder het regime van de Opiumwet zijn gebracht.

Deze middelen worden doorgaans aangeduid als psychotrope stoffen. In historische zin vormt 'drugs' daarbij geen vaste farmacologische categorie, maar een

6

Zie bijvoorbeeld Parker et al. 1998 over het concept 'normalisering' in de context van recreatief drugsgebruik.

beleidsmatige en juridische classificatie die door de tijd heen veranderde onder invloed van nationale wetgeving, internationale verdragen en maatschappelijke opvattingen.<sup>7</sup>

In farmacologische zin zijn bijvoorbeeld ook alcohol, nicotine en cafeïne psychoactieve middelen.<sup>8</sup> Deze vallen echter onder afzonderlijke reguleringsregimes en maken om die reden geen onderdeel uit van de analyse in dit paper. Evenmin is het de bedoeling in dit paper een uitputtende bespreking te geven van alle middelen die onder de Opiumwet zijn gebracht, noch van middelen die via andere juridische kaders worden gereguleerd, zoals ketamine.<sup>9</sup>

In het publieke en politieke debat worden uiteenlopende middelen vaak onder de verzamelterm ‘drugs’ samengebracht. De onderliggende beleidslogica’s hebben zich historisch echter in het bijzonder geconcentreerd rond opium, cannabis en heroïne, en in de laatste decennia rond MDMA – de werkzame stof in ecstasy/xtc – amfetamine en cocaïne.

Tegen deze achtergrond fungeren in de reflectieve conclusie met name MDMA, amfetamine en cocaïne als centrale referentiepunten in de beeldvorming van Nederland als productie- en handelsland. Deze groep lijkt misschien heterogeen, maar zij deelt een aantal kenmerken die relevant zijn voor de historische analyse in dit paper:

- ze hebben een duidelijke recreatieve of prestatiegerichte gebruiksdynamiek;
- ze worden geproduceerd en verhandeld in complexe chemische, logistieke en criminele ketens;
- ze genereren mondiale handel, internationale druk en diplomatieke frictie;
- ze vormen het associatieve hart van het hedendaagse debat over drugs en georganiseerde misdaad.

Deze middelen (MDMA, amfetamine en cocaïne) vormen in belangrijke mate het hedendaagse referentiepunt voor hoe er in Nederland (en daarbuiten) wordt nagedacht over risico’s, normalisering, verslaving, moraliteit en handhaving. Zij hebben het beeld van Nederland als bronland, logistieke hub of ‘narcostaat’ mede gevormd en domineren het internationale debat over Nederlandse beleidseffecten. In eerdere perioden vervulden andere middelen, zoals opium, cannabis en heroïne, een vergelijkbare rol. Middelen die op bepaalde momenten

---

7 Commissie-Baan 1972; Commissie-Hulsman 1971; Cohen 1990.

8 Zo bevat zelfs cacao, de grondstof voor chocolade, psychoactieve stoffen zoals theobromine, een mild stimulerende methylxanthine die verwant is aan cafeïne.

9 Ketamine is een (humaan en veterinaire) anestheticum dat tevens recreatief wordt gebruikt; het is in Nederland niet opgenomen in de Opiumwet en wordt gereguleerd via de Geneesmiddelenwet en de Wet dieren.

in de geschiedenis een prominentere rol kregen, zoals lachgas of diverse *designerdrugs*, worden in dat licht besproken wanneer zij relevant zijn voor de historische ontwikkeling van de Nederlandse omgang met drugs. Dit working paper volgt daarom middelen die in verschillende perioden als referentiepunt fungeerden voor bredere culturele en bestuurlijke ontwikkelingen binnen de Nederlandse drugsgeschiedenis.

De gekozen definitie en analytische nadruk geven richting aan de hoofdstukken die volgen en sluiten direct aan bij een onderliggende vraag in het Nederlandse drugsdebat: hoe kan het dat Nederland juist bij de genoemde drie middelen zo'n centrale rol is blijven spelen, ondanks anderhalve eeuw aan wisselende beleidsinspanningen? Dit paper beoogt deze vraag niet definitief te beantwoorden, maar plaatst haar in historisch perspectief door de ontwikkeling van de Nederlandse omgang met drugs te reconstrueren.

#### 1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken 2 t/m 6 reconstrueren de Nederlandse drugsgeschiedenis aan de hand van vijf fases van 1875 tot 2025, zie hieronder.

##### 1. 1875-1949: Koloniale wortels van de Nederlandse drugslogica

De eerste fase bestrijkt de periode 1875-1949, waarin Nederland een actieve betrokkenheid had bij drugsproductie en -handel. Kenmerkend is de spanning waarbij de Nederlandse staat tegelijkertijd producent en handelaar van drugs was, terwijl zij als wetgever – mede onder internationale druk – dergelijke productie en handel juist beperkte. Het jaar 1875 vormt het startpunt vanwege de introductie van cocaplanten in Nederlands-Indië en de institutionalisering van opium via de Opiumregie, een staatsmonopolie op de invoer en verkoop van het middel. Het jaar 1949 markeert het einde van deze fase, omdat met de onafhankelijkheid van Indonesië de koloniale basis onder de Nederlandse betrokkenheid bij coca en opium definitief wegviel.

##### 2. 1949-1980: Van tegencultuur tot gedogen

De tweede fase loopt van 1949 tot 1980 en wordt gekenmerkt door veranderende maatschappelijke opvattingen over middelengebruik en een groeiende bestuurlijke zoektocht naar omgangsvormen met het zichtbaar wordende drugsgebruik. In deze periode ontstaat een nieuwe jeugd- en tegencultuur waarin drugsgebruik nadrukkelijker aanwezig is, terwijl (in)formele beleidspraktijken ontstaan die uitgroeien tot het gedoogbeleid.

##### 3. 1980-1995: Opkomst synthetische drugs

De derde fase bestrijkt de periode 1980-1995, waarin Nederland uitgroeit tot een belangrijk productieland van amfetamines (MDMA en speed), met Brabant als logistiek centrum. Tegelijkertijd ontstaat een nieuwe uitgaans- en housecultuur

waarin deze middelen een zichtbare plaats innemen. Beleidsreacties blijven in deze periode grotendeels gefragmenteerd en worden veelal ad hoc vormgegeven. Parallel hieraan weet Nederland via een toonaangevend harm reduction-beleid de problematiek rond heroïnegebruikers te stabiliseren. Deze fase eindigt in 1995 met de totstandkoming van de eerste – en tot op heden enige – integrale drugsnota.

#### 4. 1995-2007: Intensivering van handhaving en internationale druk

De vierde fase strekt zich uit van 1995 tot 2007, een periode waarin productie en gebruik van xtc in Nederland voor het eerst merkbaar afnemen. Centraal staan de opkomst en afbouw van de Unit Synthetische Drugs (USD) en de toenemende internationale druk op het Nederlandse drugsbeleid, waardoor handhaving en internationale samenwerking een prominenter plaats krijgen binnen het beleid.

#### 5. 2007-2025: Normalisering en ondermijning

De vijfde fase loopt van 2007 tot 2025 en wordt gekenmerkt door toenemend geweld rond georganiseerde criminaliteit en een groeiende beleidsmatige en politieke focus op ondermijning, waarbij cocaïne steeds centraler komt te staan in het publieke debat. Tegelijkertijd raakt het gebruik van synthetische drugs sterker ingebed in uitgaans- en festivalculturen en nemen zowel productie als gebruik opnieuw toe. Voor de analyse van actuele beleidsontwikkelingen wordt deze fase nader onderscheiden in de subperioden 2016-2021 en 2021-2025.

In de kantlijn van de tekst is een tijdlijn opgenomen met noemenswaardige gebeurtenissen uit deze 150 jaar drugsgeschiedenis. De lopende tekst bespreekt niet alle gebeurtenissen afzonderlijk, maar richt zich op sleutelmomenten waarop de Nederlandse overheid een belangrijke en vaak onvoorziene rol speelde in de ontwikkeling van de Nederlandse drugsmarkt.

## 1.5 Methodologie

Dit paper hanteert een historisch-synthetische benadering om 150 jaar Nederlandse drugsgeschiedenis te reconstrueren en te duiden. Het onderzoek is gebaseerd op bestaand secundair bronnenmateriaal, waaronder wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten, parlementaire stukken, evaluatierapporten – onder meer van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en het Trimbos-instituut – journalistieke reconstructies en eerdere historiografie.<sup>10</sup> Het analytische zwaartepunt ligt bij de ordening, contex-

10

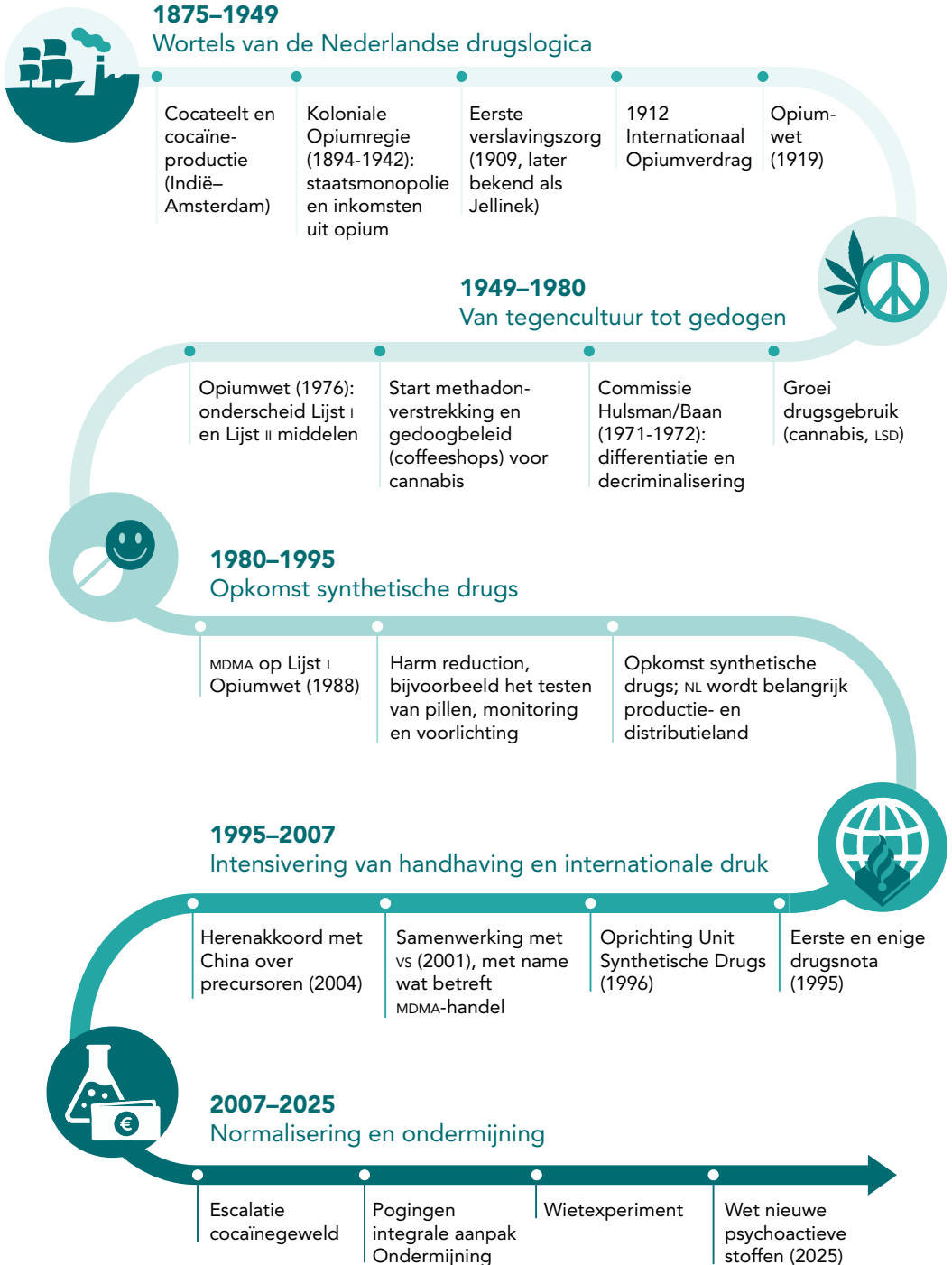
Onder andere Snelders 2022; WODC & Trimbos 2009; Commissie- Baan 1972; Commissie-Hulsman 1971.; Abraham et al. 2021.

tualisering en interpretatie van deze uiteenlopende bronnen over een lange tijdshorizon.

Een centrale methodologische keuze betreft het hanteren van een *longue durée*-perspectief. Dankzij het perspectief van anderhalve eeuw worden patronen, verschuivingen en beleidsmatige continuïteiten zichtbaar die in kortere beleids- of periodeanalyses doorgaans buiten beeld blijven. De gekozen periodisering aan de hand van vijf tijdvakken is gebaseerd op herkenbare breuklijnen in (koloniale) productie, gebruik, regulering en internationale positionering, en fungeert als ordenend raamwerk voor de historische reconstructie.

De analyse verloopt inductief. Op basis van de historische reconstructie worden in de reflectieve conclusie drie structurele logica's onderscheiden – economisch pragmatisme, cultureel-normatieve tolerantie en internationale diplomatie – die dienen als analytisch interpretatiekader voor het duiden van de geschetste ontwikkelingen. Deze logica's vormen geen vooraf opgelegd theoretisch model, maar zijn gedestilleerd uit terugkerende patronen in beleid en praktijk die in de historische reconstructie zichtbaar worden.

Verschuivingen in morele opvattingen spelen een zichtbare rol in de Nederlandse drugsgeschiedenis en komen in dit paper aan bod waar zij historisch zichtbaar en beleidsmatig relevant worden, zoals in de tegencultuur van de jaren zestig. Breder liggende morele ontwikkelingen, waaronder ontkerkelijking en veranderende opvattingen over straf en verantwoordelijkheid, worden niet als afzonderlijke verklaringslaag behandeld, maar beschouwd als contextuele ontwikkelingen die mede vormgeven aan de cultureel-normatieve logica. Waar morele opvattingen doorwerken in internationale normstelling en verdragsvorming – met name in de Amerikaans-puriteinse context – worden zij expliciet besproken, zoals in box 2.2.

**Figuur 2** Tijdlijn in vogelvlucht van 150 jaar Nederlandse omgang met drugs

## 1.6 Tijdlijn – 150 jaar Nederlandse Drugsgeschiedenis (1875-2025)

In dit paper is een tijdlijn opgenomen met noemenswaardige gebeurtenissen uit 150 jaar Nederlandse drugsgeschiedenis. Deze tijdlijn geeft in vogelvlucht een overzicht van anderhalve eeuw drugs in Nederland. Niet alle gebeurtenissen uit deze tijdlijn worden in de hoofdttekst besproken, aangezien deze zich richt op sleutelmomenten waarin de Nederlandse overheid een expliciete of onbedoelde rol speelde in de ontwikkeling van de Nederlandse drugsmarkt. Een visuele samenvatting van de volledige tijdlijn is weergegeven in Figuur 2.

- **1875-1878:** De Botanische Tuinen van Buitenzorg op Java ontvangen cocaplanten uit Zuid-Amerika, waaronder Bolivia en Peru. Nederland experimenteert met teelt, met als doel de cocaïneproductie te koloniseren vanwege het economische en farmaceutische potentieel.<sup>11</sup>
- **1880-1894:** Nederlands-Indië experimenteert uitgebreid met de teelt van coca. Rond 1890 ontstaat een stabiele koloniale cocateelt op Java, die steeds beter concurreert met de Zuid-Amerikaanse productie. Java-coca krijgt een reputatie van hoge kwaliteit en verdringt mettertijd de Boliviaanse en Peruaanse markt.<sup>12</sup>
- **1894:** In Nederlands-Indië wordt de *Opiumregie* ingevoerd, een staatsmonopolie op de invoer en verkoop van opium. De winsten uit opium vormen een aanzienlijk deel van de koloniale inkomsten, rond 1910 is dit circa 20% van de koloniale staatsinkomsten.<sup>13</sup> De Opiumregie hield stand tot aan de Japanse bezetting van de Indische gebieden in 1942.<sup>14</sup>
- **1900:** Oprichting van de Nederlandsche Cocaïne Fabriek (NCF) in Amsterdam, die cocabladeren uit Nederlands-Indië tot farmaceutische cocaïne verwerkt.

11 Er is discussie onder historici over het precieze jaar waarin de cocaplant in de Botanische Tuinen van Buitenzorg op Java aankwam, op zijn vroegst in 1875 en op zijn laatst in 1878. Zie van der Hoogte & Pieters 2013 en Bosman 2012.

12 Ibidem.

13 Scheltema 1907: 79-112; Chandra 2008.

14 Leuw & Haen-Marshall 1994.

- **1909:** Oprichting van het Amsterdams Consultatiebureau voor Alcoholisme (vanaf 1950 bekend als de Jellinek-kliniek). Dit allereerste bureau voor verslavingszorg richt zich op hulp aan alcoholisten en hun naasten.<sup>15</sup>
- **1912:** Internationale Opiumconferentie in Den Haag, georganiseerd op aandringen van de Verenigde Staten. Resultaat: het Internationaal Opiumverdrag, het eerste internationale verdrag om productie, handel en gebruik van opium, morfine en cocaïne te reguleren.<sup>16</sup>
- **1914-1918:** Tijdens de Eerste Wereldoorlog blijft Nederland neutraal. De NCF levert legaal cocaïne aan zowel de geallieerden als Duitsland en profiteert van wegvallende concurrentie. Morfine, amfetamine-achtigen (*efedrine*) en cocaïne worden door soldaten gebruikt. De Nederlandsche Cocaïnefabriek groeit uit tot een van de belangrijkste producenten wereldwijd van cocaïne: schattingen lopen uiteen van circa 30 tot mogelijk 60 procent van de wereldwijde markt.<sup>17</sup>
- **1919:** Invoering van de Opiumwet in Nederland, nationale implementatie van internationaal verdrag van 1912. De wet richt zich op vergunningstelsels voor productie, distributie en export van opium en cocaïne.<sup>18</sup> Het bezit van drugs is nog niet strafbaar gesteld.
- **1919:** Invoering van de Wet-Vandervelde in België, die de verkoop van sterke drank verbiedt. Belgische alcoholstokerijen trekken de grens over naar Zuid-Nederland, beginnen daar te stoken en smokkelen de alcohol vervolgens naar België.<sup>19</sup>
- **1920:** De Nederlandsche Cocaïnefabriek domineert intussen de legale wereldmarkt. Javaanse cocabladeren leveren cocaïne van superieure kwaliteit en Nederland is de grootste exporteur van medicinale cocaïne wereldwijd.<sup>20</sup> Rond **1922-1923** produceert de NCF circa 20% van het wereldwijde cocaïne-aanbod.

15 Jellinek.nl.

16 Gebruik is alleen nog voor medicinale of wetenschappelijke doelen toegestaan, zie Trimbos en WODC 2009. Nederland, Verenigd Koninkrijk (inclusief Brits-Indië), Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal, Rusland (toen nog het Russische Rijk), Japan, China en Verenigde Staten ratificeerden het verdrag.

17 Conny Braam (2009) schat 60%, Hans Bosman (2012) schat maximaal 30%.

18 Trimbos-instituut en WODC 2009.

19 Zo werd in Sas van Gent in 1920 vijf keer zoveel jenever verkocht als het landelijk gemiddelde – vrijwel uitsluitend bestemd voor smokkel naar België, zie Van Schoonberghe et al. 2012.

20 Van der Hoogte & Pieters 2013: 90-116.

- **1925:** De Tweede Internationale Opiumconferentie (Genève) voegt cannabis toe aan de te reguleren middelen.
- **1928:** Aanscherping van de Opiumwet; het verbods- en strafrechtelijke kader rond opium, morfine, heroïne, cocaïne en cannabis wordt uitgebreid.<sup>21</sup>
- **1939:** Het ministerie van Sociale Zaken verplicht artsen en apothekers tot een recept voor *verdovende middelen*, om oneigenlijk voorschrijven tegen te gaan. Het Amsterdams Consultatiebureau voor Alcoholisme ziet eind jaren dertig de eerste cliënten met niet-medisch drugsgebruik verschijnen.<sup>22</sup>
- **1940-1945:** Tweede Wereldoorlog. NCF komt onder toezicht van de Duitse bezetter. Nederlands-Indië wordt bezet door Japan; de koloniale cocateelt valt weg. De wereldhandel in cocaïne ligt grotendeels stil, met uitzondering van laatste restpartijen van Nederlands-Javaanse cocaïne.
- **1945:** Na de Japanse capitulatie roept Indonesië de onafhankelijkheid uit. Nederland tracht in de *politioenele acties* (1945-1949) tevergeefs zijn koloniale gezag en economische belangen (zoals plantages voor rubber, opium en coca) te herstellen. De Javaanse cocateelt komt echter niet meer op gang – de periode van Nederlands grootschalige cocaïneproductie is definitief voorbij.
- **1945-1947:** In de naoorlogse periode zijn er meldingen van cocaïne-smokkel over de oostgrens, waarbij onder meer Poolse (ex-)soldaten en vluchtelingen, die recht hebben op vrije grenspassages, kleine hoeveelheden cocaïne naar Nederland brengen. Een deel van deze drugs is vermoedelijk afkomstig uit de voorraad van de Wehrmacht. De afzet vindt plaats op de zwarte markt, onder andere rond locaties waar Amerikaanse en andere geallieerde soldaten zijn gelegerd.<sup>23</sup>
- **1948:** Herziening van de Opiumwet. De medische wereld keert zich tegen cocaïne; het middel verliest zijn vroegere status als geneesmiddel. Artsen schrijven vrijwel geen cocaïne meer voor. Drugsgebruik wordt steeds meer gezien als maatschappelijk probleem dan als individuele keuze.<sup>24</sup>

---

21 Trimbos-instituut en WODC 2009.

22 Trimbos-instituut en WODC 2009.

23 Snelders 2022.

24 Trimbos-instituut en WODC 2009.

- **Jaren 50:** Amfetamines, zoals benzedrine, zijn in Nederland nog legaal verkrijgbaar op doktersrecept. Dit leidt tot smokkel naar Scandinavië (met name Zweden, waar het al verboden is) door kleine Limburgse en Brabantse netwerken. Cannabis wint langzaam aan populariteit, onder andere onder (jazz)muzikanten.
- **1953:** Het Staatstoezicht op de Volksgezondheid oordeelt dat vooral artsen verantwoordelijk waren voor het verspreiden van drugsgebruik; in dat jaar wordt ook het gebruik van cannabis strafbaar gesteld.<sup>25</sup>
- **Jaren 60:** De tegencultuur en de protestgeneratie zorgen voor een duidelijke toename in drugsgebruik. Studenten, kunstenaars, hippies en provo's experimenteren openlijk met cannabis (hasj/wiet) en psychedelica als LSD. Het gebruik van hasj groeit vooral na 1965 binnen de jongerencultuur in Amsterdam en andere steden.
- **1966:** LSD wordt toegevoegd aan de Opiumwet. Daarmee wordt het tot dan toe legale middel, dat sommigen recreatief en in therapieën gebruiken, verboden.<sup>26</sup>
- **1968:** De regering stelt de commissie-Baan in om het toenemende gebruik van verdovende middelen – waaronder amfetaminen en hallucinogenen – te onderzoeken.<sup>27</sup>
- **1969:** Het Openbaar Ministerie hanteert voortaan een nieuwe richtlijn: bezit van een kleine gebruikershoeveelheid (met name cannabis) hoeft in principe niet meer tot vervolging te leiden. Dit sepotbeleid is het begin van een feitelijke gedoogpraktijk.<sup>28</sup>
- **Jaren 70:** Het Jellinekcentrum behandelt veel heroïneverslaafden; de Nederlandsche Cocaïne Fabriek wordt overgenomen door AkzoNobel.
- **1970:** Holland Popfestival in het Kralingse bos in Rotterdam. Eerste grootschalige toepassing van de gedoogpraktijk. De politie grijpt uiteindelijk niet in bij massaal openlijk gebruik van cannabis en LSD.<sup>29</sup>

---

25 Trimbos-instituut en WODC 2009.

26 Opiumwet 1966.

27 Commissie-Baan 1972; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & minister van Justitie 2007.

28 Trimbos-instituut en WODC 2009.

29 Zie box 3.1.

- **1971:** De commissie-Hulsman (Rapport "Ruimte in het drugsbeleid") adviseert om uiteindelijk *al* het drugsgebruik uit het strafrecht te halen. Hoewel dit radicale einddoel niet meteen wordt omarmd, zet het rapport de toon voor een benadering die focust op harm reduction.
- **1972:** De commissie-Baan stelt voor om onderscheid te maken tussen drugs met 'onaanvaardbaar risico' (harddrugs) en cannabis met een relatief lichter risico.<sup>30</sup> Repressie van cannabis acht men onwenselijk, omdat de maatschappelijke schade van strafvervolging groter zou zijn dan van het gebruik zelf. Dit advies vormt de basis voor latere wetgeving.
- **1972:** De GGD Amsterdam start met het verstrekken van methadon aan heroïnegebruikers, aanvankelijk vanuit behandel- en beheersingsdoelen die later deel gaan uitmaken van harm reduction.
- **1976:** Herziening van de Opiumwet.<sup>31</sup> Juridisering onderscheid tussen soft- en harddrugs.<sup>32</sup> Het bezit van kleine hoeveelheden cannabis is in de wet strafbaar gesteld, maar wordt in de praktijk niet vervolgd.<sup>33</sup>
- **1980:** Start van structurele methadonverstrekking aan heroïnegebruikers in grote steden.
- **1984:** Als reactie op de aids-epidemie voert Amsterdam als eerste ter wereld de spuitomruil in, waarbij injecterende gebruikers schone naalden kunnen krijgen. In 1986 volgt Rotterdam en later de rest van Nederland.
- **1983-1988:** MDMA (de werkzame stof in ecstasy/xtc) wordt populair in het uitgaansleven op het Spaanse eiland Ibiza, mede door Amerikaanse bezoekers die het middel meenemen uit de vs. Vanuit deze clubs verspreidt MDMA zich naar andere Europese landen, waaronder Nederland, waar het rond 1985 voor het eerst in het uitgaanscircuit wordt gesignaleerd.<sup>34</sup>

---

30 Commissie-Baan (1972): p. 68 e.v.  
 31 Stb. 1976, nr. 424.  
 32 Art. 2 & 3 juncto Lijst I en Lijst II Opiumwet.  
 33 Trimbos-instituut en WODC 2009.  
 34 Karch 2011.

- **1987-1988:** Nederlandse netwerken zetten de eerste stappen naar binnenlandse MDMA-productie, gebruikmakend van bestaande kennis en infrastructuur uit de amfetamineproductie. Hiermee wordt de basis gelegd voor de grootschalige productie die begin jaren 1990 zou volgen.<sup>35</sup>
- **1988:** MDMA wordt per 1 april toegevoegd aan Lijst I van de Opiumwet (harddrugs). Daarmee verdwijnt het middel uit de straffeloze markt en verschuiven de productie en handel volledig naar het criminele circuit.
- **1989:** Nederland ondertekent de in Wenen aangenomen *VN-Conventie tegen de Illegale Handel in Verdovende Middelen en Psychotrope Stoffen*. Het verdrag verplicht tot een actiever optreden tegen productie, handel, precursoren en witwassen. Nederland ratificeert het verdrag in 1993, waarna er aanvullende wetgeving wordt ingevoerd om aan de verplichtingen te voldoen.<sup>36</sup>
- **Jaren 90:** Nederland ontwikkelt zich verder tot een belangrijk knooppunt in de internationale handel in verdovende middelen. Via de Rotterdamse haven worden toenemend grote partijen cocaïne uit Zuid-Amerika ingevoerd, terwijl Schiphol en andere routes worden gebruikt voor heroïne uit Zuidwest-Azië. Tegelijkertijd groeit Nederland uit tot een hoofdproducent van MDMA voor de Europese en internationale markt. Het gedoogbeleid voor cannabis en de sterke positie in de xtc-productie leiden vooral in de tweede helft van de jaren negentig tot scherpe kritiek van buurlanden. Met name van Frankrijk en Duitsland, die Nederland verwijten te weinig op te treden tegen drugs-handel en -productie.<sup>37</sup>
- **1992:** Oprichting van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS), een landelijk systeem voor de monitoring van de drugsmarkt en het testen van psychotrope middelen. Het DIMS bundelde bestaande lokale testpraktijken die al sinds de jaren zeventig actief waren.<sup>38</sup>

---

35 Snelders 2022.

36 Verenigde Naties 1988.

37 Nordic Drugs and Sanctions Network 1996.

38 Trimbos-instituut. (z.d.). *Geschiedenis van het DIMS*. <https://www.trimbos.nl/kennis/drugs/feiten-cijfers-drugshandel-drugsincidenten/monitoring-drugsmarkt-dims/30-jaar-dims/geschiedenis-van-het-dims/>

- **1993:** Oprichting van het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA, sinds juli 2024 bekend als de *European Union Drug Agency*, EUDA), een Europees agentschap dat informatie verzamelt en verspreidt over drugs en drugsverslaving in Europa.
- **1994:** De overheid voert landelijke criteria in voor coffeeshops<sup>39</sup>, de zogenoemde *AHOJ-G-regels*: geen *Affiches/reclame*, geen *Harddrugs*, geen *Overlast*, geen verkoop aan *Jongeren* onder de 18, en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie (zie 1995).<sup>40</sup>
- **Tweede helft jaren 90:** De Nederlandse xtc-productie explodeert en bereikt een zeer groot wereldwijd marktaandeel.<sup>41</sup> Criminele organisaties – vaak geprofessionaliseerde netwerken in Brabant en Limburg – produceren miljoenen pillen voor de export.<sup>42</sup>
- **1995:** De toegestane verkoophoeveelheid cannabis per klant wordt verlaagd van 30 gram naar 5 gram in 1995, en coffeeshops mogen maximaal 500 gram voorraad hebben.<sup>43</sup> Ook geldt een minimumleeftijd van 18 jaar sinds 1996. Het aantal coffeeshops in Nederland piekt rond 1995 (ongeveer 1.500) en daalt daarna door deze strengere handhaving.
- **1995:** Drugsnota van de ministeries van vws en J&v, met vier pijlers: preventie, hulpverlening (inclusief harm reduction), bestrijding van overlast en aanpak van de handel.<sup>44</sup>
- **1995:** Inwerkingtreding van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (Wvvc). Hierdoor wordt het voor drugsproducenten moeilijker om aan de benodigde chemicaliën te komen om synthetische drugs te produceren.

39 Grund en Breeksema 2013.

40 Openbaar Ministerie 1995.

41 Over deze schattingen bestond aanzienlijke discussie. De Drug Enforcement Administration (2001) stelde dat circa 80% van de wereldwijd verhandelde xtc afkomstig zou zijn uit Nederland, een inschatting die internationaal veel werd geciteerd maar methodologisch omstreden was (zie Blickman 2004). De Dienst Nationale Recherche Informatie (2004) kwam tot een aanzienlijk lagere bandbreedte en schatte dat Nederland verantwoordelijk was voor 32–42% van de wereldwijde xtc-productie. De Council of Europe (1999) hield het op de constatering dat meer dan 50% van de synthetische drugs wereldwijd een Nederlandse oorsprong zou hebben, zonder deze inschatting verder te specificeren naar afzonderlijke middelen.

42 Blickman 2004.

43 Kamerstukken II, 1994/1995. De coffeeshopvoorraad van maximaal 500 gram gold al eerder, vanaf de jaren 1990.

44 Tweede Kamer der Staten-Generaal 1995.

- **1996:** De Franse senaat noemt Nederland in een rapport van senator Paul Masson een *narco-état*, met het verwijt dat het gedoogbeleid softdrugsgebruik normaliseert en Nederland een bron is van harddrugs. De uitspraak leidt tot diplomatieke spanningen tussen beide landen.<sup>45,46</sup>
- **1996-1997** Oprichting van de Unit Synthetische Drugs (USD), een specialiseerde politie-eenheid gericht op opsporing van xtc-labs en precursoren. Ook worden onder internationale druk enkele grote vervolgingszaken gestart tegen xtc-handelaren.
- **1999:** Invoering van de Wet Damocles (art. 13b Opiumwet). Deze geeft burgemeesters bestuursrechtelijke bevoegdheid om drugspannen te sluiten bij overtreding. Oprichting van de Nationale Coördinatiecommissie Precursoren onder coördinatie van het ministerie van Financiën.
- **2001:** Publicatie beleidsplan ‘Samenspannen tegen xtc’ van minister van Justitie. Het plan voorziet in de versterking van de USD en van internationale samenwerking (vooral met de vs, waar veel Nederlandse xtc-pillen terechtkomen).
- **2001-2010:** De vs en Nederland sluiten uitleverings- en rechtshulp-overeenkomsten. Hierdoor worden diverse Nederlandse xtc-netwerken in de vs vervolgd.<sup>47</sup>
- **2003:** Invoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (wet Bibob), ter bestrijding van crimineel misbruik van vergunningen en subsidies, als gevolg van de bevindingen van de commissie Van Traa.
- **2005:** Mogelijkheid tot 100% drugsmokkelcontroles door de Douane op Schiphol bij risicovluchten (landen die bij de smokkel van drugs betrokken zijn).

- **2007-2011:** Tijdelijke terugval in de xtc-productie door precursor-schaarste vanwege een diplomatieke deal met China. Deze werd in 2004 gesloten in het licht van de Olympische spelen in Beijing in 2008.<sup>48</sup>
- **2008:** Invoering van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).
- **2013:** De politie reorganiseert zich tot de Nationale Politie en lijft de Unit Synthetische Drugs in. Hiermee verdwijnt de exclusieve focus op synthetische drugs, en worden agenten van de USD ook voor andere dossiers ingezet.
- **2017:** Na de risicobeoordeling van het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring van nieuwe drugs (CAM) wordt de destijds in bepaalde groepen jongeren en jongvolwassenen populaire designerdrug 4-FA op Lijst I van de Opiumwet geplaatst.
- **2017:** De Tweede Kamer stemt op 21 februari in met het initiatiefvoorstel Wet gesloten coffeeshopketen. Het voorstel zorgt ervoor dat coffeeshops legaal mogen inkopen bij door de overheid aangewezen telers. Dit zou een landelijke invoering worden, dus niet eerst met proefgemeenten. De overheid zou bepaalde telers een vergunning geven, en vervolgens de kwaliteit controleren. Telers zonder vergunning zouden worden aangepakt.<sup>49</sup>
- **2017-2018:** De Eerste Kamer verwerpt het voorstel. Het nieuwe kabinet Rutte III (VVD, CDA, D66, CU) spreekt in het regeerakkoord af géén landelijke legalisering door te voeren, maar in plaats daarvan een experiment te starten.
- **2019:** Het parlement neemt de aangepaste Wet gesloten coffeeshopketen aan, die een experiment mogelijk maakt in tien gemeenten gedurende vier jaar. Alleen staatsgecontroleerde telers mogen leveren; coffeeshops mogen niet meer inkopen op de illegale markt.<sup>50</sup>

48

Neve et al. 2007; Abraham et al. 2021; United Nations Office on Drugs and Crime 2020.

49

Kamerstukken II 2016/17.

50

Rijksoverheid 2025.

- **2018-2021:** Escalatie cocaïnegeweld: liquidaties van broer kroongetuige (2018), advocaat Derk Wiersum (2019) en journalist Peter R. de Vries (2021). Grote zaken als *Marengo* richten zich op criminele en ondermijnende activiteiten van het *mocromaffia*-netwerk.<sup>51</sup>
- **2021:** Verbod op 3-MMC (Lijst II) na signalen van verslaving en incidenten; debat over mogelijk verbod van grote groepen stoffen, oftewel Nieuwe Psychoactieve Stoffen (NPS).
- **2023:** Verbod op lachgas door plaatsing op Lijst II van de Opiumwet.
- **2023-2025:** Multidisciplinair Interventieteam (MIT) actief tegen drugskartels, witwasroutes en corruptie in logistiek. Recordvangsten cocaïne in Rotterdam (>70 ton in 2021) en Antwerpen (>100 ton). De internationale druk op Nederland om de cocaïne-invoer strenger aan te pakken blijft groot.
- **2025:** Invoering van de Wet nieuwe psychoactieve stoffen (WNPS), waarmee drie chemische stofgroepen van nieuwe psychoactieve stoffen generiek worden verboden in plaats van per individuele stof. Hierdoor kunnen producenten minder makkelijk aan verbodsbepalingen ontkomen door kleine moleculaire variaties aan te brengen.

## 2 1875-1949: Koloniale wortels van de Nederlandse drugslogica

Het vertrekpunt van dit paper ligt in de late negentiende-eeuwse koloniale periode, toen cocaplanten in Nederlands-Indië tot bloei kwamen en Nederland direct betrokken raakte bij de productie en handel in opium en cocaïne. In deze context ontstond een tegenstrijdige situatie: een staat die produceerde, handelde en profiteerde van deze middelen, terwijl zij zich tegelijkertijd ontwikkelde tot wetgever en ondertekenaar van internationale verdragen die deze handel moesten beperken. In deze spanning tussen economische praktijk en normatieve regulering tekenden zich bestuurlijke afwegingen en spanningen af die in verschillende vormen ook in latere perioden terugkeren.

### 2.1 De Opiumregie in Nederlands-Indië

In tegenstelling tot de Verenigde Staten (zie box 2.2) kende Nederland in de koloniale periode geen uitgesproken moreel verbod op verdovende middelen.<sup>52</sup> Sterker nog, Nederland benaderde met name opium en cocaïne als economische goederen. Nederland had via de Vereenigde Oost-Indische Compagnie (VOC, 1602-1799) een eeuwenlange geschiedenis van opiumhandel in de koloniën, maar besloot tijdens de economische crisis van de jaren 1880 nog een stap verder te gaan. In de jaren 1890 begon Nederland met een experiment dat de Opiumregie werd genoemd (1894). Daarmee verkreeg Nederland een monopolie op de verkoop van opium.<sup>53</sup> De Opiumregie werd gepresenteerd als een harm-reductionmodel *avant la lettre* om controle te krijgen over de kwaliteit en inzicht te krijgen in de gebruikersgroepen. Zo moesten opiumproducenten staatsvergunningen hebben en vond de verkoop van opium alleen plaats via staatswinkels. Tegelijkertijd had dit systeem een duidelijke financiële dimensie: de opbrengsten van de opiumverkoop vloeiden naar de Nederlandse staat, en bleken belangrijk om koloniale begrotingstekorten te dekken.<sup>54</sup> De Nederlandse staat behield zijn monopolie via het vergunningsstelsel op de opiumhandel tot aan de Japanse bezetting van de Indische gebieden in 1942.<sup>55</sup>

52 Debbaut & Korf 2025. Zie ook hoofdstuk 2.4 voor een korte vertelling van de Amerikaanse lobby tegen psychoactieve middelen (en zeden in het algemeen) in eind 19e en begin 20e eeuw.

53 In 1894 werd de Opiumregie als proef ingesteld, waarna deze in 1898 formeel van start ging en liep tot 1914; hierna ging de handel in opium (en cocaïne) alsnog door tot de herziening van de Opiumwet in 1948. Zie Scheltema 1907; Scheltema 1910.

54 De Kort 1995.

55 Leuw & Haen-Marshall 1994.

## 2.2 De Nederlandsche Cocaïne Fabriek

Nederlands-Indië was niet alleen een productiegebied en afzetmarkt voor opium, maar het eiland Java kende ook geschikte klimaatomstandigheden om cocaplanten te laten groeien en de bladeren ervan te oogsten. De cocaplant groeide van nature alleen in Peru, Colombia en Bolivia, maar de Nederlanders wilden testen of deze plant ook op Java kon groeien. Rond 1875 werd een partij cocaplanten verscheept naar Nederlands-Indië. Het bleek een succes: binnen tien jaar tijd overtrof de kwaliteit van de Nederlands-Indische cocaïne die van Peru (destijds, maar ook na sluiting van de NCF gezien als de beste cocaïne ter wereld).<sup>56</sup>

### Box 2.1 Van cocabladeren naar cocaïne

Bij het bereiden van cocaïne worden cocabladeren via een chemisch proces verwerkt tot een makkelijk bruikbaar eindproduct. Dit gebeurde in Amsterdam, in de Nederlandsche Cocaïne Fabriek (NCF). De NCF groeide uit tot een van de grootste cocaïneleveranciers ter wereld, naar schatting was zij verantwoordelijk voor circa 30 tot 60% van de wereldwijde cocaïneproductie.<sup>57</sup>

Cocaïne was primair bestemd voor de farmaceutische industrie. In deze periode werd het in delen van de medische wereld gebruikt als geneesmiddel, met name als lokaal anestheticum. Na de ontdekking van de verdovende werking van cocaïne bij oogoperaties, door Karl Koller in 1884, nam het medische gebruik snel toe.<sup>58</sup> Deze ontwikkeling maakte cocaïne tot een economisch aantrekkelijk farmaceutisch product, waarvoor wereldwijd een groeiende markt ontstond. Cocaïnetandpasta was populair, terwijl medicinale cocaïne ook in pil- of vloeibare vorm werd verhandeld. Ondertussen werd de NCF-cocaïne ook als recreatief middel ontdekt. Naast de medische toepassing van cocaïne werden de stimulerende en euforische effecten ervan beschreven. De toen nog jonge arts Sigmund Freud documenteerde bijvoorbeeld in een paper en in brieven aan zijn vrouw zijn eigen cocaïnegebruik, en hoe hem dit 'opwinding en blijvende euforie' bezorgde.<sup>59</sup>

56 Van der Hoogte & Pieters 2013.

57 Hans Bosman (2012), oud-directeur van de NCF, schat 30%. Historisch-romancier Conny Braam (2009) komt op een schatting van maar liefst 60% uit.

58 Goerig et al. 2012.

59 Freud 1885; Freud 1974.

De NCF produceerde naast cocaïne ook amfetamineachtigen, zoals efedrine, waar het neutrale Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog een afzetmarkt voor vond bij soldaten van zowel de geallieerden als de Duitsers. Deze oorlog was een gouden tijd voor de Nederlandse handel, aangezien wereldwijd de meeste cocaïneproductie stil lag en de strijdende partijen cocaïne en efedrine gebruikten voor onder andere versterking van het moreel van de troepen, vergroting van hun uithoudingsvermogen en voor lokale verdoving. In de naoorlogse jaren verloor cocaïne geleidelijk haar centrale plaats binnen het productieprofiel van de NCF. Na het wegvallen van de koloniale cocateelt en de veranderde medische en juridische context richtte het bedrijf zich in toenemende mate op andere farmaceutische middelen.

### 2.3 De komst van synthetische drugs

In de late negentiende eeuw en de eerste helft van de twintigste eeuw waren er al wel middelen zoals amfetamineachtigen en morfinederivaten beschikbaar, die met name een medische toepassing hadden. In tegenstelling tot opium en cocaïne vormden deze synthetische drugs in deze periode geen significant exportproduct, noch waren ze onderwerp van politiek of juridisch debat. De regulering verliep hoofdzakelijk via medische beroepsgroepen, en misbruik of recreatief gebruik waren beperkt en nauwelijks zichtbaar.<sup>60</sup>

Amfetamines werden onder meer door soldaten gebruikt in beide wereldoorlogen, evenals de pijnstillende morfinederivaten. Daarnaast gebruikten sporters amfetamines om prestaties te verbeteren. Artsen schreven ze op ruime schaal voor aan patiënten die kampten met oververmoeidheid, depressies en longklachten. De Nederlandse staat trad in deze fase vooral regulerend en faciliterend op. Psychoactieve middelen werden daarbij primair benaderd binnen medische en farmaceutische kaders en vormden nog geen afzonderlijk beleidsvraagstuk binnen het strafrecht of de openbare orde.

60

---

Opmerkelijk is dat in deze periode, weliswaar buiten Nederland, twee latere zeer populaire synthetische middelen werden ontwikkeld: MDMA (gesynthetiseerd in 1912 door de Duitse firma Merck) en LSD, ontdekt in 1938 door het Zwitserse farmaceutische bedrijf Sandoz. Defensie was geïnteresseerd in het gebruik van deze middelen tijdens verhoren, omdat werd gedacht dat verdachten minder snel zouden liegen als zij onder invloed zouden zijn. Ondanks de ontdekking van MDMA en LSD bleef hun werking voor recreatieve doelen nog decennialang buiten zicht.

### Box 2.2 Verenigde Staten als aanjager regulering

In de late negentiende en vroege twintigste eeuw groeide in de Verenigde Staten een puriteinse, protestants geïnspireerde beweging die streefde naar morele zuivering van de samenleving. Middelengebruik – van alcohol tot opium en cocaïne – werd niet primair gezien als een volksgezondheidsprobleem, maar als symptoom van zedeloosheid en sociale onrust. Een strafrechtelijke beheersing van verdovende middelen moest leiden tot maatschappelijke orde en spirituele verheffing.<sup>61</sup>

Deze binnenlandse moraalpolitiek werd vervolgens internationaal geëxporteerd. Onder invloed van Amerikaanse diplomatie werd in 1912 de Haagse Opiumconferentie georganiseerd, waar het eerste internationale Opiumverdrag tot stand kwam.<sup>62</sup> In de onderstroom van deze agendering zat geen medische consensus, aangezien die op dat moment ontbrak, maar hoogstwaarschijnlijk een moreel-rationele logica.<sup>63</sup> In Amerikaanse media circuleerden raciale angstbeelden over 'cocaine-crazed negroes' en Chinese opiumrokers die witte vrouwen zouden lastig vallen.<sup>64</sup>

Dezelfde morele logica leidde tot de Amerikaanse drooglegging. In 1919 werd via het 18e Amendement alcohol verboden, vanuit de overtuiging dat maatschappelijke reinheid via verbod en straf bereikt kon worden (Musto, 1999). De drooglegging mislukte: de illegale handel bloeide, de georganiseerde misdaad nam toe, en in 1933 werd het verbod ingetrokken. Internationaal bleef het door de VS geïnitieerde verbodsregime echter bestaan – met blijvende gevolgen voor landen als Nederland.

## 2.4 Internationale regulering en nationale implementatie

In de periode 1875-1949 kreeg het Nederlandse drugsbeleid geleidelijk vorm, waarbij nationale wetgeving in hoge mate het resultaat was van internationale druk en verplichtingen. Met name de opkomst van een internationale anti-drugscampagne, waarbij de Verenigde Staten een belangrijke aanjagende rol speelden (zie Box 2.2). Nederland implementeerde internationale verdragsverplichtingen in nationale wetgeving, maar nam daarbij geen voortrekkersrol in de ontwikkeling van een zelfstandig en normatief drugsbeleid.

61 Musto 1999.

62 Bewley-Taylor 2012.

63 Debbaut et al. 2025.

64 Courtwright 2001.

De Nederlandse betrokkenheid bij internationale drugsregulering begon met de Haagse Opiumconferentie van 1912, die plaatsvond op initiatief van de Verenigde Staten, met als doel het internationale opiumgebruik en de opiumhandel aan banden te leggen. De inzet van Nederland was daarbij expliciet niet gericht op een totaalverbod van opium en cocaïne. Integendeel, tijdens de onderhandelingen verzette Nederland zich tegen vergaande restricties, mede vanwege economische belangen in de koloniale opiumhandel en de binnenlandse productie van cocaïne door de Nederlandsche Cocaïnefabriek.<sup>65</sup>

De conferentie resulteerde in het eerste mondiale opiumverdrag, dat Nederland in 1919 implementeerde in nationale wetgeving.<sup>66</sup> Hoewel Nederland als gastland een zichtbare rol speelde in het diplomatieke proces, was deze betrokkenheid primair faciliterend en uitvoerend, niet normstellend. Het juridische kader dat in deze periode tot stand kwam, weerspiegelde daarmee vooral een pragmatische aanpassing aan internationale verplichtingen, waarbij economische en koloniale belangen zwaarder wogen dan morele of volksgezondheidsargumenten.

In 1919 werd het opiumverdrag omgezet in nationale wetgeving, met de invoering van de Opiumwet. Deze had aanvankelijk een overwegend administratief karakter, gericht op vergunningen, registratie en toezicht. De wetgeving kende slechts beperkte strafrechtelijke bepalingen en fungeerde primair als instrument voor de implementatie van internationale verplichtingen. Strafbaarstelling van bezit of gebruik stond nog niet centraal; de wet richtte zich voornamelijk op regulering van legale productie en handel.

Pas bij de herziening in 1928 kreeg de Opiumwet een repressiever karakter: bezit en handel van opium, cocaïne en cannabis zonder vergunning werden strafbaar gesteld.<sup>67</sup> Hoewel hiermee juridisch een verbodsregime werd ingevoerd, bleef de feitelijke strafrechtelijke handhaving in de praktijk beperkt en waren arrestaties relatief zeldzaam.<sup>68</sup> Deze strafbaarstelling vond plaats zonder noemenswaardig binnenlands publiek debat of politieke moralisering van middelengebruik.<sup>69</sup> Daarmee onderschreef Nederland het internationale verbodsregime formeel, terwijl het de praktische consequenties ervan zo beperkt mogelijk hield – zolang economische en bestuurlijke belangen dit toelieten.

---

65 De Kort 1995.  
 66 Bewley-Taylor, 2012; Kamerstukken II 1913/14.  
 67 Stb. 1928, nr. 167.  
 68 De Kort 1995.  
 69 Cohen 1990; Verdrag van Genève.

Tegelijkertijd bleef Nederland in koloniaal verband betrokken bij de productie en handel van middelen die in het moederland inmiddels onder het strafrecht vielen, zoals opium en cocaïne. In de koloniën werd nauwelijks werk gemaakt van de handhaving van verdragsrechtelijke verplichtingen, waardoor economische belangen bleven prevaleren boven internationale normering. De aansluiting bij het internationale verbodsregime had daarmee primair een diplomatiek karakter: Nederland conformeerde zich formeel, maar vertaalde deze normen slechts uiterst terughoudend naar de koloniale praktijk.<sup>70</sup>

## 2.5 Conclusie

De koloniale periode tot 1949 laat zien dat de Nederlandse staat drugs voornamelijk benaderde vanuit bestuurlijke en economische overwegingen, eerder dan vanuit expliciet moreel gemotiveerde uitgangspunten. Dat leidde tot een structurele spanning: Nederland reguleerde, produceerde en verhandelde psychotrope middelen zoals opium en cocaïne als bron van inkomsten, terwijl het zich tegelijkertijd verbond aan internationale verdragen die deze middelen moesten beperken of verbieden. Waar andere landen in toenemende mate kozen voor normatief gemotiveerde verboden, bleef Nederland drugs in deze periode vooral beschouwen als medische goederen en lucratieve exportproducten.

De aansluiting bij het internationale verbodsregime voltrok zich uiteindelijk wel, maar bleef gekenmerkt door terughoudendheid en pragmatisme, en was eerder ingegeven door diplomatieke noodzaak dan door overtuiging. Daarmee werden in deze vroege fase bestuurlijke afwegingen zichtbaar waarin economische belangen, maatschappelijke omgang met middelengebruik en internationale verplichtingen gelijktijdig richting gaven aan beleid. Deze spanningen vormen het vertrekpunt voor de ontwikkelingen in de naoorlogse periode, waarin drugsgebruik zichtbaarder wordt binnen de Nederlandse samenleving en nieuwe bestuurlijke antwoorden noodzakelijk blijken.

### 3 1949-1980: Van tegencultuur tot gedogen

Na het wegvallen van de koloniale basis onder de Nederlandse cocaïneproductie in de jaren 1940, en definitief met de Indonesische onafhankelijkheid in 1949, verplaatste het zwaartepunt van de Nederlandse omgang met drugs zich geleidelijk naar binnenlandse consumptiepatronen en de opkomst van nieuwe gebruikersgroepen. Daarmee verdween ook de directe economische betrokkenheid van de Nederlandse staat bij de productie van drugs, die in de voorgaande periode een belangrijk onderdeel had gevormd van de economisch-pragmatische logica in de omgang met drugs. De economisch-pragmatische logica bleef echter op de achtergrond aanwezig, zij het in een andere vorm.<sup>71</sup>

Waar het beleid in de eerste helft van de twintigste eeuw vooral werd gevormd door economische overwegingen en internationale ontwikkelingen, onderging het vanaf de jaren zestig de invloed van maatschappelijke veranderingen en culturele tegenbewegingen. Onder invloed van jeugdculturen en bredere maatschappelijke veranderingen kwam steeds meer de vraag centraal te staan hoe de overheid moest omgaan met zichtbaar drugsgebruik binnen de Nederlandse samenleving. Aanvankelijk leek het vooral te gaan om relatief onschuldig recreatief gebruik, maar in de loop van deze periode werd steeds duidelijker dat er meer aan de hand was.

#### 3.1 Drugsgebruik

In het maatschappelijk debat is een gangbare opvatting dat drugsgebruik anno 2025 genormaliseerd<sup>72</sup> is en dat dit een eigentijds fenomeen is. Men vergeet daarmee echter dat middelengebruik ook al genormaliseerd was in de jaren vijftig tot tachtig van de vorige eeuw. Zo waren in de jaren vijftig amfetamines in Nederland nog legaal verkrijgbaar op doktersrecept. Artsen schreven ze voor bij vermoeidheid, depressie en longaandoeningen, maar via misbruik en illegale doorverkoop ontstond een grijs circuit. Doordat het middel nog steeds geassocieerd werd met de farmaceutische industrie en dus een soort van ‘medisch keurmerk’ had, was gebruik vrij gangbaar in bepaalde milieus. Sporters gebruikten het om hun prestaties te verbeteren, fotomodellen om af te slanken (amfetamine remt honger), en artiesten om energieverder te treden

71 Waar deze logica in de koloniale periode nog tot uiting kwam in directe economische betrokkenheid van de staat bij de productie en regulering van drugs, kreeg zij in latere perioden een meer indirect karakter. In een open handels- en logistieke economie konden drugs functioneren als neveneffect van bestaande economische netwerken, waarbij bestuurlijke afwegingen zich eerder richtten op beheersbaarheid dan op volledige uitbanning. Zie de reflectieve conclusie voor een nadere uitwerking van deze continuïteit.

72 Zie box 1.2 voor wat dit working paper bedoelt met ‘normalisering’.

en om te kunnen gaan met uitputtende tourschema's.<sup>73</sup> In 1953 oordeelde het Staatstoezicht op de Volksgezondheid dat artsen grotendeels verantwoordelijk waren voor de verspreiding van middelen en voor de daardoor toegenomen prevalentie van amfetamineverslaving. Ondertussen ontdekten Limburgse en Brabantse netwerken een lucratieve handel door amfetamines naar onder andere Zweden te smokkelen, waar ze inmiddels verboden waren.<sup>74</sup> Tegelijkertijd deed cannabis zijn intrede in subculturele milieus, met name onder (jazz)muzikanten en kunstenaars in Amsterdam.

### 3.2 Ideologische context

In de popcultuur zijn de jaren zestig en zeventig bekend gaan staan als jaren van verzet tegen de overheid, het kraken van leegstaande panden en protesten tegen oorlogen. De groepen die zich hiermee bezighielden, waren veelal jongeren (35 en jonger) en studenten, kunstenaars en intellectuelen die zichzelf als onderdeel zagen van een 'tegencultuur'. In de (Anglo-Amerikaanse) popcultuur kwam drugsgebruik steeds vaker ter sprake, zoals in de muziek van The Beatles, The Rolling Stones en Jimi Hendrix maar ook in de literatuur, onder meer bij schrijvers als Jack Kerouac en Charles Bukowski. Deze culturele onderstroom van non-conformisme waaide over naar Nederland en vond vruchtbare grond in een jong-creatief-intellectueel milieu van studenten, kunstenaars en soortgelijken. Drugsgebruik, met name van cannabis en het synthetisch-hallucinogene middel LSD, diende in dit milieu vooral ter verruiming van de geest en als protest tegen de status-quo (waaronder pacifistisch verzet tegen oorlogen).

### 3.3 Beleidscommissies en pragmatische koerswijziging

In de jaren zestig veranderde het Nederlandse drugsdebat ingrijpend. Drugs werden niet langer uitsluitend als medische producten gezien, maar ook als een maatschappelijk vraagstuk. Dat sentiment werd sterker naarmate drugsgebruik om zich heen greep in de jaren zeventig, en de onbedoelde gevolgen ervan groeiden. Om grip te krijgen op deze ontwikkelingen werden opeenvolgend de commissie-Baan en de commissie-Hulsman ingesteld.<sup>75</sup> Hun rapporten markeerden een omslag in het denken: niet alle drugs golden als even gevaarlijk, en de maatschappelijke schade van strafvervolgving van gebruikers kon groter zijn dan het gebruik zelf. De voorstellen om onderscheid te maken tussen 'harddrugs' en 'softdrugs' en om ruimte te laten voor harm reduction waren internationaal uitzonderlijk, omdat de overheid daarmee een onderscheid maakte in de strafmaat. Waar andere landen drugsgebruik primair benaderden

---

73 Snelders 2022.

74 Tops & Tromp 2017; Snelders 2022.

75 De commissie-Baan werd in 1968 ingesteld, de bevindingen werden in 1972 gepubliceerd. De commissie-Hulsman werd in 1969 ingesteld en haar bevindingen werden in 1971 gepubliceerd.

als een ordeprobleem dat via strafrechtelijk optreden moest worden bestreden, ontstond in Nederland het idee dat maatschappelijke schade beter kon worden beperkt door gebruik te beheersen en escalatie te voorkomen.

In de praktijk had het College van Procureurs-Generaal in 1969 al een richtlijn opgesteld om het bezit van cannabis tot dertig gram niet meer strafrechtelijk te vervolgen, waaruit institutionele consensus blijkt dat niet-problematisch gebruik van softdrugs geen prioriteit diende te krijgen binnen de strafrechtelijke handhaving.<sup>76</sup> Sommige auteurs wijzen erop dat men gebruikers zoals kunstenaars en intellectuelen zag als de toekomstige maatschappelijke voorhoede, en hen daarom niet met een strafblad wilde belasten.<sup>77</sup> Het was een periode van in het algemeen uiterst terughoudend optreden van de handhavers. Festivals zoals in Kratingen in 1970 vormden achteraf gezien (onbedoelde) proeftuinen voor deze informele gedoogpraktijk, zie box 3.1. Het uitblijven van handhavend optreden tijdens dit festival weerspiegelt de overgang van een tijdelijk repressief beleid naar een meer gedifferentieerde en tolerante benadering, die in de jaren daarna verder zou worden uitgewerkt in beleid en wetgeving.

De herziening van de Opiumwet in 1976 vormde het culminatiepunt van deze ontwikkelingen. Hierin werd het onderscheid tussen harddrugs (Lijst I) en softdrugs (Lijst II) wettelijk vastgelegd. Het bezit van cannabis bleef verboden, maar werd bij kleine hoeveelheden als overtreding aangemerkt en daarmee lichter bestraft dan bezit van middelen op Lijst I. In de periode voorafgaand aan deze wetswijziging In de periode voorafgaand aan deze wetswijziging hadden officieren van justitie op grond van het opportuniteitsbeginsel (art. 167 Sv) al bepaald dat bezit van kleine hoeveelheden in beginsel niet zou worden vervolgd.<sup>78</sup> Het gedoogbeleid kwam daarmee tot stand in de wisselwerking tussen wettelijke normstelling en discretionaire invulling van het vervolgingsbeleid. In een internationale context waarin de meeste landen een repressieve koers bleven varen, was dit vernieuwend en controversieel.

---

76 Spapens et al. 2015; Trimbos-instituut & WODC 2009.

77 Debbaut et al. 2025.

78 De precieze richtlijnen die het OM in 1969 intern uitvaardigde zijn als primaire bron moeilijk traceerbaar, omdat het mogelijk om niet-gepubliceerde interne circulaire's ging. Voor een verwijzing naar de vervolgingspraktijk, zie: Trimbos-instituut & WODC 2009. Zie voor de huidige beleidsregel: *Aanwijzing Opiumwet*, Stcr. 2015, 5391, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/2015-03-01>

### **Box 3.1 Holland Pop Festival in Kralingen in 1970: gedogen in actie**

Een illustratief voorbeeld van de vroege praktijk van het Nederlandse gedoogbeleid deed zich voor tijdens het Holland Pop Festival in het Kralingse Bos in juni 1970. Dit driedaagse muziekfestival – dat achteraf vaak wordt gepositioneerd als het Nederlandse antwoord op Woodstock – bracht naar schatting rond de 50.000 jongeren samen en werd nauwlettend gevolgd door de autoriteiten.<sup>79</sup> Agenten in burger waren aanwezig om het gebruik en de handel in verdovende middelen te monitoren.

Hoewel het aanvankelijke doel was om handhavend op te treden bij overtredingen van de Opiumwet, bleek daadwerkelijke interventie in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar. Bezoekers gebruikten openlijk verschillende soorten drugs (waaronder cannabis, LSD en amfetamine) en wisselden deze onderling uit. Volgens ooggetuigen gebruikte een groot deel van de aanwezigen – naar schatting vier op de vijf – drugs, met name cannabis.<sup>80</sup>

In deze context woog het bewaren van de openbare orde zwaarder dan strikte handhaving van de Opiumwet. De keuze om niet grootschalig op te treden was daarmee niet louter het gevolg van een principiële beleidslijn, maar ook van praktische overwegingen van capaciteit, proportionaliteit en beheersbaarheid. Achteraf kan deze episode worden gezien als een vroeg voorbeeld van een handavingspraktijk waarin feitelijke uitvoerbaarheid en risicobeperking richtinggevend werden.

## **3.4 Heroïne**

Tegen het einde van de jaren zestig en begin jaren zeventig kwam een nieuwe uitdaging op: heroïneverslaving in de grote steden. De Jellinekliniek en de GGD Amsterdam liepen voorop in 1979 met een stadsbus van waaruit methadon werd verstrekt, bedoeld om gebruikers van de straat te houden en verwervings-criminaliteit te beperken (zie hoofdstuk 4.1).<sup>81</sup> Dit was een vroege vorm van harm reduction, waarbij volksgezondheid en openbare orde belangrijker werden geacht dan het ideaal van abstinentie en de daarbijhorende repressie.

---

79 Stadsarchief Rotterdam. (z.d.).

80 Snelders 2022.

81 Mulder 1987.

### 3.5 Conclusie

De periode 1949-1980 markeert een overgang van een medisch-economische naar een sociaal-culturele benadering van drugs. Waar de staat eerder vooral technocratisch, economisch en daarmee faciliterend optrad, werd hij nu geconfronteerd met drugs als zichtbaar maatschappelijk fenomeen dat om politieke stellingname vroeg. De keuze voor een pragmatisch, gedifferentieerd beleid – culminerend in het softdrugs-gedoogbeleid – weerspiegelt bestuurlijke afwegingen waarin maatschappelijke acceptatie, volksgezondheid en handhaving opnieuw tegen elkaar werden afgewogen. Binnen deze afweging stond het depolitiseren van conflicten en het beperken van maatschappelijke schade centraal, waarbij bestaande praktijken juridisch werden gefaciliteerd, ook wanneer dit op gespannen voet stond met internationale verdragsverplichtingen.

Daarmee verschuift de Nederlandse omgang met drugs van een primair koloniale en economische context naar een binnenlandse beleidspraktijk waarin gebruik, publieke orde en volksgezondheid centraal komen te staan. Deze ontwikkeling vormt de aanloop naar de volgende fase, waarin productie en distributie van synthetische drugs nieuwe bestuurlijke spanningen oproepen en bestaande beleidsprincipes onder veranderende omstandigheden opnieuw worden toegepast.

## 4 1980-1995: Opkomst synthetische drugs

De periode 1980-1995 betekende een kantelpunt in het Nederlandse drugs-beleid. De heroïne-epidemie dwong de overheid tot harm reduction als vast onderdeel van de volksgezondheid: methadonbussen, spuitomruil en opvang maakten Nederland internationaal een voorloper, in een tijd waar in de Verenigde Staten de *War on Drugs* nog volop gevoerd werd. Tegelijkertijd kreeg het pragmatisme een nieuwe vorm in de coffeeshops, waar de harde beoogde scheiding tussen soft- en harddrugs gestalte kreeg. Maar onder de oppervlakte groeiden nieuwe uitdagingen: de explosieve opkomst van xtc en de steeds professionelere georganiseerde misdaad. De IRT-affaire liet zien hoezeer ook de opsporingsdiensten worstelden met deze realiteit. De Drugsnota van 1995 sloot deze fase af door de kern van het Nederlandse model te bevestigen, maar ook de noodzaak van strengere handhaving en internationale samenwerking te onderstrepen.

### 4.1 Heroïne en de institutionalisering van harm reduction

Aan het begin van de jaren tachtig leek heroïne de steden in haar greep te hebben. De Zeedijk in Amsterdam en de zogenoemde junkentunnel onder Hoog Catharijne in Utrecht stonden symbool voor een openlijk drugsprobleem dat voor verloedering zorgde en angst oproep.<sup>82</sup> Heroïne leidde tot ernstige overlast, niet alleen door de gezondheidsschade van het gebruik zelf, maar vooral door *verwervingscriminaliteit*: verslaafden die stelen of handelen om hun gebruik te bekostigen.

Tegen deze achtergrond ontwikkelde zich in Nederland geleidelijk een pragmatisch-humane strategie gericht op het beperken van schade: harm reduction. Veel benaderingen binnen deze strategie ontstonden *bottom-up* in de praktijk van lokale gezondheidsdiensten, hulpverleners en gebruikersorganisaties en werden pas later breder in beleid verankerd.<sup>83</sup>

Een belangrijk instrument was methadon, dat werd ingezet als onderhouds-behandeling om ontwenningverschijnselen te verminderen en de hunkering naar heroïne te temperen. Gemeentelijke gezondheidsdiensten rolden daarom laagdrempelige methadonprogramma's uit, met als bekend voorbeeld de rondrijdende methadonbus in Amsterdam.<sup>84</sup> Door deze interventies nam

---

82 Trimbos-instituut en WODC 2009.

83 Nuijten 2024.

84 Buning et al. 1988.

de verwervingscriminaliteit af en werd de situatie voor gebruikers en hun omgeving stabielier.

Even baanbrekend was de introductie van spuitomruil in 1984, waarmee Amsterdam als eerste stad ter wereld hiv en hepatitis onder injecterende gebruikers probeerde terug te dringen.<sup>85</sup> Samen met de methadonprogramma's zorgde dit ervoor dat een groot deel van de heroïnepopulatie in contact bleef met de zorg. Daardoor konden volksgezondheidsrisico's beter worden beperkt en met name maatschappelijke overlast worden ingedamd. Nederland groeide hiermee uit tot een internationaal referentiepunt voor harm reduction, al duurde het in sommige landen nog tientallen jaren voordat vergelijkbare maatregelen werden ingevoerd.<sup>86</sup>

## 4.2 Coffeeshops en de scheiding der markten

Parallel aan de aanpak van heroïne kreeg ook de cannabismarkt geleidelijk zijn huidige vorm. In de jaren zeventig werden in jongerencentra huisdealers gedoogd, zodat gebruikers cannabis konden verkrijgen zonder afhankelijk te zijn van straatdealers die vaak ook harddrugs verkochten.<sup>87</sup> In de loop van de jaren tachtig groeide dit uit tot coffeeshops: laagdrempelige, gecontroleerde verkooppunten die de scheiding tussen soft- en harddrugs moesten garanderen. Het idee was eenvoudig: door cannabis via een apart kanaal beschikbaar te maken, werd geprobeerd te voorkomen dat gebruikers die primair alleen in cannabis geïnteresseerd waren in aanraking kwamen met dealers die ook cocaïne of heroïne verkochten.

In het begin van de jaren negentig werd deze praktijk verder geformaliseerd met de zogenoemde AHOJ-G-criteria: geen affichering, geen harddrugs, geen overlast, geen verkoop aan minderjarigen en geen grote hoeveelheden.<sup>88</sup> Daarmee kreeg de gedoogpraktijk een duidelijke bestuurlijke basis. Het coffeeshopbeleid illustreerde zo de Nederlandse bestuursstijl op het gebied van drugs: spanningen depolitiseren door een praktische regeling te institutionaliseren.

Tegelijkertijd riep deze pragmatische benadering al vroeg internationaal kritiek op. Al in de jaren zeventig stelde het International Narcotics Control Board (INCB), dat toezicht houdt op de naleving van de VN-drugsverdragen, dat de Nederlandse gedoogpraktijk rond cannabis moeilijk verenigbaar was met de

---

85 Hartgers et al. 1989.

86 Van Santen et al. 2021. Uiteindelijk raakten andere landen geïnteresseerd in het harm-reductionbeleid van Nederland en gaven Nederlandse functionarissen cursussen hieromtrent in het buitenland.

87 Drugsnota 1995.

88 Drugsnota 1995.

verplichtingen uit deze verdragen.<sup>89</sup> Binnen de betrokken ministeries – met name Justitie, Volksgezondheid en Buitenlandse Zaken – werd deze kritiek als diplomatiek ongemakkelijk ervaren. Nederland bleef echter benadrukken dat cannabis formeel verboden bleef onder de Opiumwet en dat het gedoogbeleid slechts een kwestie van handhavingsprioriteit betrof.

### 4.3 De doorbraak van xtc als ‘love drug’ in Nederland

Terwijl het heroïnegebruik stabiliseerde, de bijbehorende overlast en volksgezondheidsrisico’s beter beheersbaar werden en cannabis een gereguleerd kanaal vond, diende zich in de jaren tachtig een nieuwe uitdaging aan: synthetische drugs. In het begin van dit decennium werden in Brabant de eerste clandestiene amfetaminelaboratoria opgerold, voortbouwend op een langere regionale traditie van smokkel en illegale productie.<sup>90</sup>

Eind jaren tachtig ging de opkomst van MDMA, de werkzame stof in xtc, samen met de doorbraak van de housecultuur. Xtc – bekend als love drug – vond vruchtbare bodem in housefeesten die zich expliciet onderscheidden van eerdere dansculturen: niet het vinden van een danspartner stond centraal, maar een gedeelde, euforische ervaring. De farmacologische werking van MDMA, die empathie, verbondenheid en uithoudingsvermogen versterkt, sloot nauw aan bij deze nieuwe vorm van nachtelijk samenzijn en droeg bij aan de snelle verspreiding van de drug binnen het uitgaansleven.<sup>91</sup>

Deze culturele doorbraak verklaart echter slechts een deel van de snelle expansie van MDMA in deze periode. Minstens zo bepalend waren de economische schaalbaarheid van de productie, de beschikbaarheid van chemische kennis en grondstoffen en de bestaande logistieke infrastructuur.<sup>92</sup> Zo konden producenten terugvallen op kennis en toeleveringsketens uit de Nederlandse chemische industrie, terwijl de sterke transport- en handelsinfrastructuur – met havens, distributienetwerken en internationale handelsverbindingen – export relatief eenvoudig maakte. MDMA liet zich relatief goedkoop produceren, kende hoge marges en was eenvoudig te transporteren. Die factoren droegen bij aan het sterk exportgerichte karakter van productie en distributie.

Toen MDMA in november 1988 op Lijst I van de Opiumwet werd geplaatst, was de Nederlandse productie reeds op gang gekomen. Terwijl de beleidsaandacht in deze fase vooral uitging naar gebruikersveiligheid en openbare

89 INCB 1977.

90 Snelders 2022; Tops & Tromp 2017.

91 Zandstra & Pottjewijd 2021.

92 Spruit 1999.

orde, ontwikkelde zich op de achtergrond een exportgerichte industrie die de culturele context van het Nederlandse uitgaansleven al snel overstegen had. Nederland verwierf daarmee geleidelijk een nieuwe reputatie: die van producent en exporteur van MDMA, naast zijn historische rol als koloniaal handelaar in drugs en als gedoger van cannabisverkoop.

#### 4.4 Georganiseerde misdaad en afhankelijkheid van legale infrastructuur

De snelle groei van synthetische drugs en cocaïnehandel ging gepaard met de professionalisering van criminele netwerken. Families in Brabant en Amsterdamse hasjhandelaren gebruikten hun kapitaal, loyaliteitsnetwerken en een generatielange opgebouwde smokkelinfrastructuur om te investeren in xtc en cocaïne.<sup>93</sup> Deze groei en professionalisering was afhankelijk van bestaande legale infrastructuur. Chemische kennis, transportnetwerken, opslagfaciliteiten en afvalverwerking boden functionele randvoorwaarden waarbinnen illegale productie zich relatief onopvallend kon ontwikkelen. Deze functionele afhankelijkheden betekenden niet noodzakelijk een actieve medeplichtigheid van legale sectoren. Wel maakten ze opsporing en handhaving complexer, juist omdat illegale activiteiten zich bewogen in de nabijheid van legale economische processen.<sup>94</sup>

#### 4.5 De IRT-affaire en crisis van vertrouwen

Tegelijkertijd met de explosieve groei van de georganiseerde drugscene verkenden de opsporingsdiensten nog niet eerder gebruikte methoden. Het Interregionaal Rechercheteam (IRT), opgericht in 1988 voor Noord-Holland/Utrecht, liet in de vroege jaren negentig onder toezicht 285.000 kilo cannabis en 100 kilo cocaïne bewust door om hoger in de criminele netwerken te infiltreren.<sup>95</sup> Uiteindelijk liet de politie 160.000 kilo cannabis door die nooit is teruggevonden en naar schatting enkele duizenden kilo's cocaïne.

Toen dit aan het licht kwam, brak er een politieke crisis uit. De aanpak werd gezien als het faciliteren van criminaliteit, niet als bestrijding ervan. In 1994 traden de ministers Hirsch Ballin (Justitie) en Van Thijn (Binnenlandse Zaken) af. De Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa concludeerde in 1996 dat toezicht en wettelijke kaders volledig ontbraken, dat de opsporingsdiensten onvoldoende werden geleid door het Openbaar Ministerie en dat zij zonder duidelijke verantwoording werkten.<sup>96</sup>

93 Kleemans & De Poot 2008; Van de Bunt 2004.

94 Tops & Tromp 2017; Snelders 2022.

95 Van de Bunt 2004; Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden 1996.

96 Parlementaire Enquêtecommissie 1996.

De IRT-affaire was een schok: het publieke vertrouwen in politie en justitie kreeg een harde klap. Tegelijk leidde de affaire tot hervormingen: na Van Traa volgden wetgevende kaders die bijzondere opsporingsmethoden – zoals infiltratie, observatie en *controlled delivery* – juridisch reguleerden via de Wet BOB (Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden) van 2000.<sup>97</sup> Zo dwong de affaire tot een nieuw evenwicht tussen heimelijkheid in criminaliteitsbestrijding en rechtsstatelijke controle. Het rapport van Traa liet ook zien dat de handel in drugs was verworden tot georganiseerde misdaad.

#### 4.6 De Drugsnota 1995: continuïteit én verandering

Met de eerste integrale Drugsnota, *Continuïteit en verandering*, sloot het paarse kabinet in 1995 een experimentele fase af en kreeg het Nederlandse drugsbeleid formele kaders. Wat in de jaren zeventig en tachtig via pragmatisch bestuur en lokale improvisatie was gegroeid, werd nu voor het eerst expliciet benoemd als nationale strategie. Volksgezondheid bleef het leidende principe, met harm-reductionmaatregelen zoals methadonverstrekking en spuitomruil. Daarnaast werd de scheiding tussen soft- en harddrugs verder ingebed in beleid.

Tegelijkertijd speelde begin jaren negentig de gedachte om cannabis niet alleen te gedogen, maar ook daadwerkelijk te legaliseren. Uit gesprekken met betrokken beleidsmakers uit die tijd blijkt dat het ministerie destijds onderzoek deed naar de mogelijkheid om teelt en distributie onder staatsregie te brengen, juist om te voorkomen dat de georganiseerde misdaad de markt zou overnemen. Deze plannen worden bevestigd door een reconstructie uit De Groene Amsterdammer waaruit blijkt dat in 1992/1993 de cannabisteelt nog niet in controle was van de georganiseerde misdaad, maar uit kleine telers bestond (hobbyisten).<sup>98</sup> Die lijn van denken – reguleren om criminele inmenging te voorkomen – kreeg echter geen politieke steun, waardoor de Drugsnota 1995 bleef bij de gedoogconstructie van cannabis.<sup>99</sup>

De nota legde nieuwe accenten die de urgentie van de jaren negentig weerspiegelden. Voor het eerst werd de productie van synthetische drugs en de groei van de georganiseerde misdaad als strategisch veiligheidsvraagstuk geformuleerd. Mede onder druk van de IRT-affaire benadrukte de regering de noodzaak van striktere opsporing en betere wettelijke kaders. Bovendien erkende de nota dat Nederland zijn koers internationaal moest verantwoorden: waar buurlanden

---

<sup>97</sup> Van de Bunt 2004.

<sup>98</sup> Boom 2011.

<sup>99</sup> Mogelijk doordat de Fransen hier hoogte van kregen en *not amused* waren, waardoor minister-president Kok een grens moest trekken.

vasthielden aan *zero tolerance*, koos Den Haag opnieuw voor een model dat voorzag in een balans tussen gezondheidszorg en repressie.

De Drugsnota 1995 markeerde daarmee een kantelpunt. Zij consolideerde harm reduction en de scheiding van hard en softdrugs als fundament van het Nederlandse model, maar plaatste daar expliciet een repressieve en internationale dimensie naast. Vanaf dit moment werd het pragmatisme dat de praktijk al decennia had gekenmerkt, vastgelegd in beleid: tolerant voor gebruikers, streng tegen productie en handel.

#### 4.7 Conclusie

De periode 1980-1995 laat zien hoe het Nederlandse drugsbeleid zich zowel verdiepte als onder druk kwam te staan. Harm reduction en coffeeshops maakten de pragmatische koers robuuster en internationaal herkenbaar, maar de opkomst van xtc en de groei van de georganiseerde misdaad dwongen de overheid tot ingrijpende maatregelen, zoals de inzet van opsporingsmethoden binnen het IRT. De IRT-affaire bracht een vertrouwenscrisis teweeg in de opsporing en legde de kwetsbaarheid van de staat bloot in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Kort daarna volgde de Drugsnota van 1995, die de bestaande pragmatische koers bevestigde maar ook aanscherpte – met nadruk op handhaving en internationale samenwerking. Het was bovendien het moment waarop het Nederlandse model voor het eerst expliciet als beleid werd verankerd. Daarmee werd het beleid in deze periode zowel geconsolideerd als op de proef gesteld: pragmatisch waar mogelijk, repressief waar noodzakelijk, en steeds meer ingebed in een internationale context. Deze combinatie van beleidscontinuïteit en toenemende druk vormt het vertrekpunt voor de volgende fase, waarin geweld, internationalisering en schaalvergroting van drugsmarkten het bestaande evenwicht verder onder spanning zetten.

## 5 1995-2007: Intensivering van handhaving en internationale druk

Terwijl er binnen het paarse kabinet eindelijk politieke overeenstemming was over hoe Nederland drugs wilde aanpakken, ging de Nederlandse xtc-productie door. Nederland groeide uit tot hét mondiale centrum van synthetische drugs-productie, met name xtc en speed (amfetamine). Waar het bredere drugsbeleid in eigen land als pragmatisch en humaan werd gezien, klonk internationaal stevige kritiek. Frankrijk, Duitsland en vooral de Verenigde Staten wezen Nederland openlijk aan als ‘bronland’ van xtc. Onder deze druk werd in 1997 de Unit Synthetische Drugs (USD) opgericht: een landelijke opsporingseenheid die het antwoord moest zijn op de groeiende xtc-industrie. De geschiedenis van de USD laat zien hoe Nederland probeerde greep te krijgen op een lokale industrie die zich mondiaal had vertakt.

### 5.1 Internationale druk en Nederland als bronland

Halverwege de jaren negentig groeide de internationale kritiek op Nederland. Franse autoriteiten klaagden over de toestroom van xtc naar de Parijse clubscene, terwijl de Amerikaanse Drugs Enforcement Agency (DEA) en het Witte Huis Nederland bestempelden als een van de belangrijkste bronlanden van MDMA.<sup>100</sup> Deze internationale druk zorgde ervoor dat Nederland stappen moest zetten om zijn internationale reputatie te verdedigen, al helemaal omdat ons land in 1997 het EU-voorzitterschap zou bekleden. Dit droeg bij aan de oprichting van de USD en aan verdergaande afspraken met de Verenigde Staten, bijvoorbeeld over het uitleveren van xtc-producenten en handelaren.<sup>101</sup> Nederland probeerde deze diplomatieke spanningen ook te temperen door intensiever samen te werken met internationale organisaties. Rond 2000 leverde Nederland via het ministerie van Buitenlandse Zaken een bijdrage van 4,3 miljoen dollar aan programma’s van het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), gericht op de internationale bestrijding van drugsproblematiek.<sup>102</sup>

### 5.2 Oprichting en werkwijzen van de Unit Synthetische Drugs

In 1997 werd via een convenant de Unit Synthetische Drugs (USD) opgericht, een unieke multidisciplinaire eenheid bestaande uit politie, Openbaar Ministerie, Douane, FIOD-ECD, Koninklijke Marechaussee en het Nederlands Forensisch Instituut.<sup>103</sup> De USD had drie hoofdtaken: inlichtingenwerk, het

---

100 White House 2001.

101 Abraham et al. 2021.

102 United Nations 2000.

103 Abraham et al. 2021.

coördineren van grootschalige opsporingsonderzoeken en het ondersteunen van internationale samenwerking. Kenmerkend was het tijdelijke karakter van de eenheid: het convenant liep vier jaar (tot 2001), gevolgd door een evaluatie. Dit kwam door een compromis met de politie. Die had namelijk het gevoel dat de eigen dossiers – die nog bij de regiokorpsen lagen (met name Zuid-Nederland) – werden overgenomen door de landelijke nieuwe unit.

De USD hanteerde *intelligence-led policing* en maakte systematische analyses van productieprocessen, precursorstromen en criminele netwerken. In Brabant en Limburg leidde dit tot grootschalige acties waarbij laboratoria werden ontmanteld en producenten werden gearresteerd.<sup>104</sup> Ook speelde de USD een belangrijke rol in de internationale samenwerking: met name door de contacten met de DEA en Duitse politie werd de eenheid gezien als een internationaal kenniscentrum.<sup>105</sup>

Toch bleven de resultaten in eerste instantie beperkt. Ondanks honderden opsporingsonderzoeken bleef Nederland internationaal bekendstaan als hét bronland van xtc.<sup>106</sup> Evaluaties benadrukten dat de USD weliswaar expertise opbouwde en grote zaken draaide, maar onvoldoende verankerd was in het bredere politiestel.<sup>107</sup> Regiokorpsen konden de eenheid bijvoorbeeld zien als een buitenstaander die hun dossiers naar zich toetrok, wat de samenwerking bemoeilijkte.

### 5.3 Uitbreiding, intensivering en internationalisering

In 2001 besloot het kabinet de USD te verlengen en te intensiveren. In de nota *Samenspannen tegen XTC* werd extra capaciteit voorzien en een expliciete ketenaanpak: niet alleen laboratoria en netwerken, maar ook de import van precursoren, de handel in hardware zoals pillenpersers en de distributiekanaal werden doelwit.<sup>108</sup> Ook werden nieuwe faciliteiten opgericht die praktisch bijdroegen aan de aanpak van de xtc-keten. Daartoe behoorden onder meer de Landelijke Faciliteit Ontmantelen (LFO, voor het ontmantelen van drugslabs) en het Schipholteam, bestaande uit rechercheurs van de Douane en de Koninklijke Marechaussee.

In deze periode zette Nederland bovendien zwaar in op samenwerking met de Verenigde Staten. Via uitleverings- en rechtshulpovereenkomsten werden Nederlandse xtc-handelaren in de VS vervolgd. Enkele spraakmakende

---

104 Kleemans & De Poot 2008.

105 Blickman 2004.

106 Spruit 1999.

107 Bakker et al. 2000; Abraham et al. 2021.

108 Neve et al. 2007.

zaken leidden tot langdurige straffen in Amerikaanse gevangenissen.<sup>109</sup> Voor Nederlandse begrippen was dit opmerkelijk repressief beleid, ingegeven door Amerikaanse druk en het gegeven dat xtc door het wereldwijde succes van de Nederlandse handelaren een internationaal diplomatieke kwestie werd.

#### 5.4 Diplomatie als doorbraak: de China-samenwerking

De grootste doorbraak was echter niet aan de USD te danken, maar aan de diplomatie. Een belangrijk knelpunt was de beschikbaarheid van precursoren zoals BMK en PMK (nodig voor de productie van MDMA), die vaak uit China geïmporteerd werden. De aanpak van precursoren kreeg halverwege de jaren negentig een juridisch, bestuurlijk en diplomatiek fundament. In 1995 trad de Wet voorkoming misbruik chemicaliën (wvmc) in werking, waarmee de overheid (FIOD) bedrijven verplichtte verdachte transacties met stoffen als BMK en PMK te melden. Twee jaar later volgde de Coördinatiecommissie Precursoren (COCOP), onder voorzitterschap van het ministerie van Financiën, waarin verschillende departementen, de Douane, opsporingsdiensten en later ook het OM beleid met elkaar afstemden.<sup>110</sup> De wvmc bood de regels, de COCOP zorgde voor eenduidige toepassing en internationale uitstraling. Samen symboliseerden zij de Nederlandse poging om grip te krijgen op een steeds mondiale xtc-industrie.

Nederland gebruikte de aanstaande Olympische Spelen in Beijing, en de dreiging dat China dan mogelijk in de internationale spotlights zou komen te staan als leverancier van drugsgrondstoffen, om een deal te sluiten.<sup>111</sup> In 2004 sloot Nederland een *herenakkoord* met China over administratieve samenwerking bij de export van precursoren.<sup>112</sup> Deze samenwerking leidde in de jaren 2007-2011 tot een tijdelijke terugval in de productie van MDMA, en daarmee ook handel en gebruik, omdat de aanvoer van BMK en PMK stil kwam te liggen.<sup>113</sup> De sleutel tot effectieve bestrijding lag dus niet alleen in nationale opsporing, maar ook in internationale afspraken en diplomatieke druk. Waar de USD worstelde met inbedding en beperkte slagkracht, leverde diplomatie wél zichtbare effecten op.

---

109 Van de Bunt 2004.

110 Neve et al. 2007.

111 Abraham et al. 2021.

112 Neve et al. 2007.

113 Abraham et al. 2021.

### **Box 5.1 Diplomatiek succes en verplaatsingseffecten**

Het tijdelijk stilvallen van de aanvoer van BMK en PMK na het China-akkoord laat zien dat diplomatieke interventies daadwerkelijk effect kunnen sorteren. Tegelijkertijd illustreert deze episode een structureel kenmerk van het drugsbeleid: ingrepen in één deel van de keten leiden vaak tot verplaatsing in plaats van verdwijning. Met terugwerkende blik kan worden vastgesteld dat producenten in de jaren na 2009 steeds nadrukkelijker uitweken naar alternatieve wijze van produceren, met andere precursoren. Op die manier kwamen ze alsnog bij MDMA uit als eindproduct – of zelfs bij andere synthetische drugs waarvoor (nog) geen internationale controlemechanismen bestonden, zoals 4-FA en aanverwante middelen. Deze dynamiek – waarbij handhaving en diplomatie telkens achter de chemische innovatie aanlopen – is in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

## **5.5 Conclusie**

De periode 1995-2007 markeert de nationale versus internationale tegenstelling van het Nederlandse drugsbeleid: intern werd stabiliteit gevonden in harm reduction en het coffeeshopmodel, maar extern stond Nederland onder zware druk vanwege zijn rol als bronland van xtc. De oprichting van de USD symboliseerde de ambitie om internationaal daadkracht uit te stralen, maar de tijdelijke en daarmee onzekere status maakte de eenheid kwetsbaar. Onder druk van vooral de Verenigde Staten koos Nederland in deze jaren voor een duidelijk intensievere repressieve aanpak: prominente handelaren werden vervolgd, uitleveringsverzoeken ingewilligd en Nederlandse netwerken in Amerikaanse rechtbanken berecht. Daarmee kreeg internationale samenwerking een directere invloed op nationale handhavingspraktijken dan in eerdere perioden.

Naast vervolging werd er gewerkt aan disruptie van de productielijnen. En met succes: het Memorandum of Understanding met China in 2004 leidde tot een (achteraf tijdelijke) terugval in de productie, handel en het gebruik van MDMA. De jaren 1995-2007 kunnen zo worden beschouwd als een fase waarin repressieve maatregelen en diplomatieke samenwerking nadrukkelijk samenkwamen: repressief waar de internationale druk dat afdwong, maar ook op zoek naar structurele interventies in samenwerking met bronlanden.

Deze ontwikkeling toont een verdere internationalisering van het Nederlandse drugsbeleid, waarin nationale beleidsruimte steeds sterker werd gevormd door internationale samenwerking en externe verwachtingen. Daarmee ontstaat de context voor de volgende periode, waarin verschuivingen in geweldsniveaus, marktstructuren en politieke aandacht nieuwe beleidsvragen oproepen.

## 6 2007-2025: Normalisering en ondermijning

Aan het begin van de 21e eeuw leek Nederland zijn drugsbeleid grotendeels onder controle te hebben. De heroïneproblematiek was gestabiliseerd, mede doordat de gebruikerspopulatie verouderde, deels was overleden en er weinig nieuwe aanwas kwam. Daarnaast werd het Nederlandse harm reduction-beleid internationaal erkend en overgenomen, en de MDMA-productie was tijdelijk teruggedrongen dankzij afspraken met China over precursoren. Onder dit ogenschijnlijke succes voltrok zich echter een stille verschuiving. Terwijl de beleidsaandacht zich in deze jaren mede richtte op andere veiligheidsvraagstukken, zoals terrorisme, veranderde de aard van de drugsmarkt ingrijpend. Cocaïne kreeg een steeds centralere positie<sup>114</sup>, festivals werden belangrijke plekken van normalisering en criminele netwerken maakten in toenemende mate gebruik van legale economische structuren. Denk daarbij aan de containerlogistiek van grote zeehavens, internationale handelsstromen en het misbruik van reguliere financiële en zakelijke structuren voor witwassen.

In deze periode komen de onderliggende logica's van het Nederlandse drugsbeleid steeds nadrukkelijker met elkaar in botsing. Waar eerdere fases werden gekenmerkt door een relatief stabiel evenwicht tussen pragmatische tolerantie, economische belangen en internationale positionering, raakt dit evenwicht na 2007 onder druk. De opkomst van grootschalige cocaïnehandel, het opkomende en snel dominante veiligheidsframe van ondermijning en de voortgaande normalisering van synthetische drugs in de vrijetijdscultuur zorgen ervoor dat bestaande beleidspraktijken steeds moeilijker te combineren zijn.

Deze periode markeert daarmee de overgang van een pragmatisch beheersingsmodel naar een fase waarin de economische en criminele dynamiek van de drugsmarkt zich dieper in de samenleving begon te nestelen. De multidisciplinaire Unit Synthetische Drugs overleefde de vorming van de Nationale Politie niet, terwijl de drugshandel zich ontwikkelde van gefragmenteerde productie naar grootschalige logistiek via containerhavens en witwasconstructies. De beleidsaandacht verschoof daarbij geleidelijk: niet langer stond primair de gebruiker of het middel centraal, maar de bredere maatschappelijke gevolgen van drugscriminaliteit, die in deze jaren steeds vaker werden samengevat onder het beleidsframe van 'ondermijning'.

## 6.1 2007-2016: Herinrichting en verschuiving

De periode 2007-2016 vormt een overgangsfase waarin het Nederlandse drugsbeleid zich in toenemende mate moet aanpassen aan veranderende marktomstandigheden en internationale ontwikkelingen. Beleidsmatig worden bestaande structuren afgebouwd of heringericht, terwijl de schaal van de drugsmarkt juist groeit en internationaliseert. In deze jaren wordt zichtbaar hoe een beleidsmodel dat was ingericht op beheersing van gebruik en lokale overlast steeds minder aansluiting vindt bij de economische en logistieke realiteit van de drugsmarkt, en zowel beleid als markt zich in verschillende richtingen beginnen te verschuiven.

### 6.1.1 Hervorming politie: einde van USD

Een minder zichtbare, maar mogelijk cruciale wending in de bestrijding van synthetische drugs voltrok zich in de late jaren 2000 binnen de politieorganisatie zelf. Nederland stapte af van het regiokorpsmodel en begon te bouwen aan een Nationale Politie, die in 2013 formeel werd ingevoerd. Deze hervorming betekende een fundamentele herstructurering van taken, bevoegdheden en specialisaties binnen de politie.

De Unit Synthetische Drugs (USD), in de jaren negentig opgericht als toonaangevende landelijke eenheid voor kennisopbouw en opsporing, verloor in dit proces zijn zelfstandige positie. De USD was in die zin een vreemde eend binnen het politiestelsel van regiokorpsen, omdat zij al een nationale eenheid was met internationale samenwerkingen. Het team werd opgenomen in de bredere nationale structuur en zijn medewerkers kregen nieuwe, uiteenlopende dossiers toegewezen. Daarmee verdween de exclusieve focus op synthetische drugs en verwaterde de multidisciplinaire expertise die de unit juist zo onderscheidend had gemaakt, zoals de samenwerking tussen financiële en justitiële opsporingsautoriteiten.<sup>115</sup>

Deze institutionele verschuiving viel bovendien samen met een tijdelijke daling in MDMA-productie rond 2007-2010, met name veroorzaakt door internationale afspraken over precursoren met China.<sup>116</sup> In een klimaat waarin de urgentie minder groot leek, raakte de USD gemarginaliseerd. Rond 2011 was de situatie zodanig veranderd dat de eenheid feitelijk ophield te bestaan. Wat resteerde, was een verspreid netwerk van deskundigen binnen de politie, maar niet langer een herkenbaar en sterk landelijk ankerpunt – en internationaal aanspreekpunt – in de strijd tegen synthetische drugs.

115

Abraham et al. 2021.

116

Zie paragraaf 5.4.

### 6.1.2 MDMA-droogte en herstel

Rond 2007-2010 werd een duidelijke terugval in MDMA-productie gerapporteerd. Strengere internationale controle op de precursoren BMK en PMK middels de afspraken met China leidde tot schaarste en een wisselende kwaliteit van pillen. Het EMCDDA stelde in 2010 dat de beschikbaarheid en zuiverheid van MDMA in heel Europa waren gedaald. Dat werd zichtbaar in de Nederlandse xtc-productie – en zelfs zodanig dat er compleet andere stoffen met andere effecten werden aangetroffen in xtc-pillen, plus de ontwikkeling van nieuwe designerdrugs (zie 6.1.7).<sup>117</sup>

Die droogte was echter tijdelijk. Rond 2011-2012 nam de zuiverheid van xtc weer toe en werden hogere doseringen gevonden dan voorheen.<sup>118</sup> De precieze adaptatiestrategieën van producenten zijn moeilijk volledig te reconstrueren, maar de snelle heropleving illustreert de veerkracht en antifragiliteit van de Nederlandse drugsindustrie. Nieuwe toeleveringsroutes, alternatieve chemicaliën<sup>119</sup> en het benutten van technische kennis zorgden ervoor dat de Nederlanders hun positie in de mondiale MDMA-productie feitelijk hernamen.

### 6.1.3 Cocaïne: van bolletjesslikkers naar containers

Doordat de focus op MDMA-productie en -export toenam, ging Nederland ook de controle en handhaving op drugsimport in bredere zin intensiveren. Schiphol was in de jaren 1990 en 2000 berucht door de vele bolletjesslikkers<sup>120</sup> op vluchten uit het Caribisch gebied. Vanaf 2003-2005 werden de zogenoemde 100%-controles ingevoerd, waarbij alle passagiers van risicovluchten systematisch werden gecontroleerd. De Nationale Ombudsman bevestigde in 2006 dat dit weliswaar tot duizenden aanhoudingen en aanzienlijke hoeveelheden in beslag genomen cocaïne leidde, maar ook tot een onaanvaardbare inbreuk op de rechten van (onterechte) verdachten. Dat leidde tot een voorlopig einde van de 100%-controles.<sup>121</sup>

Na deze intensivering op de luchthaven verschoof de smokkel nagenoeg compleet naar maritieme routes. De haven van Rotterdam ontwikkelde zich tot

117 EMCDDA 2010.

118 EMCDDA 2016.

119 Via chemische synthese kwamen een paar intelligente drugschemici tot de benodigde precursoren, waarmee zij om het BMK- en PMK-verbod heen konden werken.

120 Bolletjesslikkers zijn koeriers die met cocaïne gevulde capsules inslikken en deze na aankomst in Nederland weer uit hun lichaam laten komen. Het is een riskante, maar vooral vroeger veelgebruikte methode om cocaïne via Schiphol het land binnen te smokkelen.

121 “In de periode van 1 januari 2004 tot 1 april 2006 werden bij de 100%-controles 6.550 reizigers op Schiphol aangehouden op verdenking van het slikken van bolletjes en overgebracht naar het detentiecentrum. Van hen bleken er maar liefst 2.176 onschuldig te zijn.” Zie Nationale ombudsman 2006.

een knooppunt voor doorvoer. De drugs zaten vaak verstopt in containers met bederfelijke producten (zoals bananen), omdat deze containers zo snel mogelijk doorvervoerd moeten worden. Europol en EMCDDA benadrukten dat vanaf 2010 steeds grotere partijen via Europese havens werden onderschept, waarbij Nederland een centrale rol speelde.<sup>122</sup> Hierbij blijft het altijd de vraag of dat ligt aan een toegenomen markt, toegenomen handhaving of beide.

#### 6.1.4 Georganiseerde misdaad en ondermijning

De ketens van de toenemende drugstransporten vereisten toegang tot havens en logistiek, en daarmee groeide de dreiging van corruptie en infiltratie in bovenwereldstructuren. Criminologen signaleerden de dreiging dat georganiseerde criminaliteit niet alleen in de onderwereld opereert, maar ook maatschappelijke instituties en economische sectoren doordringt, iets wat het dreigende maar ongrijpbare label ‘ondermijning’ zou krijgen.<sup>123</sup> Ook drugsgerelateerd geweld nam zichtbaar toe: liquidaties, maar ook vergismorden<sup>124</sup> in woonwijken en bedreigingen in de transportsector<sup>125</sup> onderstreepten dat de cocaïnehandel gepaard ging met brutaliteit en machtsstrijd. Een deel van de criminele netwerken die in deze periode zichtbaar werden, had zijn oorsprong in de hasjhandel vanuit Marokko, die sinds de jaren tachtig via Nederland en België werd georganiseerd. In de jaren 2000 breidden sommige van deze groepen hun activiteiten uit naar de lucratieve cocaïnehandel. Deze tendensen vormden de voedingsbodem voor wat later in media en opsporingsonderzoek bekend zou worden als de *Mocromaffia*.

#### 6.1.5 Beleidsantwoorden: integraal en internationaal

Het Nederlandse beleid reageerde met integrale samenwerkingsverbanden. Gemeenten, politie, justitie, Douane en Belastingdienst werkten samen in Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), ondersteund door de landelijke variant Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Burgemeesters kregen met de Wet Damocles (1999) en vooral de intensievere toepassing daarvan na 2005 de bevoegdheid om panden te sluiten waar drugs werden verhandeld of geproduceerd.<sup>126</sup>

Internationaal trad Nederland steeds meer toe als partner in Europese samenwerkingsverbanden om de cocaïne-transporten te verstoren. Zo werd in 2007 het Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N) opgericht

122 Europol & EMCDDA 2016.

123 Van Duyne et al. 2008.

124 Men spreekt van een vergismoord wanneer de schutter de verkeerde persoon heeft geliquideerd. Vaak is dit een onschuldige burger die wordt verward met het criminele doelwit.

125 Denk aan handelaren die douaniers bedreigen om hun container met smokkelwaar door te laten.

126 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2011.

in Lissabon, waarbij Nederland zich aansloot. Dit centrum coördineert Europese maritieme operaties tegen cocaïnesmokkel vanuit Latijns-Amerika.<sup>127</sup>

### 6.1.6 Festivalisering en zorgplicht

Parallel aan deze ontwikkelingen veranderde de consumptiecultuur. Festivals waren er al sinds de eerder besproken jaren 1960, maar vanaf de jaren 2010 begon de festivalmarkt uit te breiden en verder te commercialiseren. Dit betekende dat er in de zomerperiode elk weekend meerdere grote festivals te vinden waren – en nog steeds zijn. Doordat het gebruik van met name MDMA, amfetamine en cocaïne steeds meer hand in hand ging met uitgaan, waren festivals gedwongen om hierop te reageren. Dit deden zij door de ervaring en omgeving zo vriendelijk mogelijk te maken voor de mensen die bijvoorbeeld MDMA zouden hebben gebruikt, daarnaast maakten deze veranderingen het festival ook plezieriger voor nuchtere gebruikers. In het kader van harm reduction waren er EHBO-posten waar men terecht kon zonder een strafblad te riskeren, plekken voor verkoeling en ruimtes met veel zitplekken en waar de muziek zachter stond om uit te kunnen rusten.

Toch bleef er spanning bestaan tussen deze aanpak en het handhaven van de wet: bezit van harddrugs bleef strafbaar, en er waren incidenten waarbij bezoekers met enkele pillen alsnog een strafblad kregen.<sup>128</sup> Festivalisering<sup>129</sup> maakte daarmee de dubbelzinnigheid zichtbaar van de Nederlandse aanpak: zorg en repressie bestonden naast elkaar. Festivalorganisatoren werden daardoor steeds meer belast met publieke taken aan beide zijden van de medaille: handhaving en harm reduction.

### 6.1.7 Lachgas en designerdrugs

Naast ondertussen steeds meer genormaliseerde middelen (xtc, cocaïne, cannabis, amfetamine) groeide de populariteit van lachgas (distikstofmonoxide). Rond 2010-2015 werd het gebruik onder jongeren en festivalgangers wijdverbreid, mede door de legale status en lage prijs. Het Trimbos-instituut waarschuwde in 2015 voor neurologische risico's en verkeersveiligheid, omdat lachgasgebruik niet zelden in stationaire auto's op parkeerplaatsen plaatsvond.<sup>130</sup> Het gebruik op parkeerplaatsen zorgde voor overlast in de vorm van achtergelaten lege slagroompatronen. Lachgas was al langer beschikbaar in kleine slagroompatronen voor culinair gebruik, die in deze periode steeds vaker

---

127 Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics, zie <https://maoc.eu/who-we-are/>  
 Baart 2019.  
 128 Zie ook Goossens & Van Hasselt 2015.  
 129 Trimbos-instituut 2018.  
 130

recreatief werden gebruikt.<sup>131</sup> Het werd tevens vaak verkocht in feestkroegen, clubs en op festivals. Dat gebeurde vaak tegen contante betaling en in een structuur waarbij de verkoop los stond van de organisator en de club. In latere jaren verschoof het gebruik bovendien steeds vaker naar grotere lachgastanks, waardoor langduriger en soms compulsief gebruik mogelijk werd.

In deze periode deden ook de zogeheten designerdrugs, ook wel nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) genoemd, hun intrede. Stoffen als 4-FA (4-fluoramfetamine) werden populair in het uitgaanscircuit, waar het middel bekend kwam te staan als een soort 'ecstasy-light'. 4-FA verspreidde zich in korte tijd snel met name onder het uitgaanspubliek, mede doordat het qua effect een mix bood van amfetamine en MDMA.<sup>132</sup> Volgens het Trimbos-instituut werd het middel door sommige gebruikers als aantrekkelijk ervaren, omdat het als milder werd gezien dan de steeds sterkere MDMA-pillen die in deze periode op de markt kwamen.<sup>133</sup>

Aanvankelijk verkochten handelaren 4-FA als xtc, om de tijdelijke droogte als gevolg van de China-deal op te vangen. Later verkochten handelaren 4-FA als een losstaand product door de toegenomen populariteit, met als bijkomstig markt-'voordeel' dat het nog niet op de Opiumlijst stond en dus niet strafbaar was. Dit illustreerde het kat-en-muisspel tussen wetgeving en handhaving aan de ene en aanbieders en markten aan de andere kant. Telkens als een stof verboden werd of er te weinig aanbod was, doken er varianten op met een vaak net iets andere chemische samenstelling die (nog) niet strafbaar waren, maar met andere, soms heftigere, of juist mildere effecten.

### 6.1.8 Conclusie

De periode 2007-2016 laat zien hoe het Nederlandse drugsbeleid zich in toenevende mate moest aanpassen aan veranderende marktomstandigheden en internationale ontwikkelingen. Nederland bleef in deze jaren een belangrijk bronland van synthetische drugs, ondanks tijdelijke productiedalingen als gevolg van internationale precursorcontroles. Tegelijkertijd verschoof de beleidsmatige aandacht steeds nadrukkelijker naar de cocaïnemarkt, met Rotterdam en Schiphol als centrale knooppunten en met toenemend geweld en bestuurlijke zorgen als gevolg.

---

131 Lachgas gebruik je door distikstofmonoxide in ballonnen te spuiten, en dan de inhoud van de ballon te inhaleren. Distikstofmonoxide is vaak 'verpakt' in slagroompatronen.

132 Linsen et al. 2015.

133 Van der Pol et al. 2017.

Beleidsreacties richtten zich in deze fase vooral op intensievere samenwerking en internationale coördinatie. Deze maatregelen onderstreepten het aanpassingsvermogen van overheidsinstanties, maar maakten tegelijk zichtbaar dat de onderliggende marktstructuren grotendeels intact bleven. Met het opgaan van de Unit Synthetische Drugs in de nieuw gevormde Nationale Politie verdween bovendien een institutioneel ankerpunt in de gerichte aanpak van synthetische drugscriminaliteit.

Binnenlandse consumptiepatronen ontwikkelden zich ondertussen langs een andere lijn. Festivals namen in toenemende mate een rol op zich in schadebeperking en handhaving, terwijl nieuwe middelen als lachgas en 4-FA hun intrede deden. Daarmee werd duidelijk dat het Nederlandse drugsbeleid in deze periode niet alleen werd uitgedaagd door internationale smokkelstromen, maar ook door een dynamische en veranderlijke binnenlandse productie- en gebruikersmarkt. Daardoor kwamen de spanningen tussen volksgezondheid, handhaving en internationale verwachtingen meer aan de oppervlakte en bleken de bestaande beleidslogica's steeds moeilijker met elkaar verenigbaar.

De periode laat zich daarmee begrijpen als een fase van herinrichting en verschuiving, waarin veranderingen in beleid, markt en gebruik niet samenvalen, maar juist nieuwe spanningen en afruilen genereren.

## 6.2 2016-2021: Verharding en ondermijning

In de periode 2016-2021 werden de spanningen die zich in het voorafgaande decennium hadden opgebouwd, steeds zichtbaarder en gewelddadiger. Waar eerdere fases nog konden worden geduid in termen van beheersbaarheid van drugsmarkten en -gebruik, en bestuurlijke pragmatiek in de beleidsaanpak, werd in deze jaren duidelijk hoe georganiseerde criminaliteit de grenzen van de rechtsstaat niet langer slechts opzocht, maar deze openlijk begon te tarten.

Liquidaties rond kroongetuigen en hun advocaten, de inzichten uit onderschepte cryptocommunicatie en de opkomst van nieuwe synthetische middelen zoals 3-MMC en de betrokkenheid van Nederlandse productienetwerken bij crystal meth maakten de schaal, professionaliteit en aanpassingskracht van criminele netwerken zichtbaar. De moord op advocaat Derk Wiersum (2019) en die op misdaadjournalist Peter R. de Vries (2021) fungeerden daarbij als scharniermomenten in het publieke en politieke debat: zij werden breed opgevat als directe aanvallen op het hart van de democratische rechtsorde.<sup>134</sup>

### 6.2.1 Liquidaties en de Marengo-zaak

Het geweld rond de zogenoemde Mocromaffia intensiveerde sterk in deze jaren. In maart 2018 werd Reduan B., de onschuldige broer van kroongetuige Nabil B., voor zijn bedrijfspand in Amsterdam doodgeschoten.<sup>135</sup> Een jaar later, in september 2019, werd Nabil B.'s advocaat Derk Wiersum voor zijn huis geliquideerd.<sup>136</sup> De moorden markeerden een escalatie waarbij het geweld zich niet langer uitsluitend richtte op rivaliserende criminelen, maar ook op personen rondom het strafproces. Niet langer waren alleen 'collega-criminelen' een doelwit, maar ook onschuldige familieleden en zelfs advocaten.

Centraal stond in deze jaren de Marengo-zaak, waarin het Openbaar Ministerie topcrimineel Ridouan Taghi en zijn netwerk vervolgde. Taghi werd in december 2019 in Dubai gearresteerd en aan Nederland uitgeleverd.<sup>137</sup> Het proces concentreerde zich op liquidaties, drugshandel en witwassen, en belichaamde de zichtbare verschuiving van Nederland naar een speelveld waar cocaïnehandel en de *liquidatie-economie* samenvielen.

### 6.2.2 EncroChat, Sky ECC en de martelcontainer

De kraak van *EncroChat* in 2020 betekende een ongekeerde doorbraak voor de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie. Maandenlang konden opsporingsdiensten live meelesen met miljoenen berichten van criminelen die zich veilig waanden achter versleutelde communicatie. Het OM sprak van een "aardschok voor de georganiseerde misdaad".<sup>138</sup> In maart 2021 volgde een vergelijkbare internationale operatie tegen *Sky ECC*.<sup>139</sup>

Deze meelesacties boden niet alleen inzicht in smokkelroutes en handelsstromen, maar legden ook extreme vormen van geweld bloot. In juli 2020 werd in Wouwse Plantage een loods aangetroffen met zes omgebouwde zeecontainers, voorzien van onder meer een tandartsstoel en martelwerktuigen. Dit zogeheten martelcontainerdossier maakte zichtbaar hoe verregaand de gewelddadige professionalisering van de georganiseerde misdaad was gevorderd.<sup>140</sup> Hoewel dit type excessief geweld in het publieke discours vaak primair wordt verbonden met de cocaïnemarkt, is bij de politie al langer bekend dat criminele netwerken zich niet via afzonderlijke drugsmarkten organiseren: ze zijn actief

---

135 Hoge Raad der Nederlanden 2021.

136 Het Parool 2019.

137 AD 2019.

138 Openbaar Ministerie 2020.

139 Openbaar Ministerie 2021.

140 Openbaar Ministerie 2023.

in het verhandelen van meerdere middelen zoals cocaïne, MDMA, crystal meth en soms ook in ogenschijnlijk ‘lichtere’ illegale handel, zoals sigaretten.<sup>141</sup>

### 6.2.3 4-FA, 3-MMC en crystal meth

Het middelenpalet onder jongeren en uitgaanspubliek bleef eveneens in beweging. De stof 4-FA (4-fluoramfetamine), die de effecten van amfetamine en MDMA combineerde, werd zoals besproken in 6.1.7 populair rond 2014-2016. Na meerdere ernstige gezondheidsincidenten besloot het kabinet in mei 2017 tot plaatsing op de Opiumlijst.<sup>142</sup>

In dezelfde periode groeide ook het gebruik van 3-MMC, een toen nog legale designerdrug die in de periode 2018-2020 snel in populariteit groeide. Het effect van 3-MMC laat zich vergelijken met een mix van MDMA en cocaïne. Het kost de helft van cocaïne en heeft een langere werking: 4 tot 6 uur in plaats van de 30-60 minuten van cocaïne. Onderzoek van het Trimbos-instituut (2021) liet zien dat de stof vooral onder jongeren en studenten werd gebruikt.<sup>143</sup> Op basis van een risicobeoordeling besloot de Tweede Kamer in 2021 tot een verbod, mede door de verslavende werking en het stijgende gebruik onder jongeren.<sup>144</sup>

De opkomst van dergelijke synthetische middelen, ook wel designer drugs genoemd, past binnen een bredere ontwikkeling waarin in Europa een groot aantal nieuwe psychoactieve stoffen op de markt verschijnt. Volgens de European Union Drugs Agency worden inmiddels circa duizend verschillende nieuwe psychoactieve stoffen gemonitord. Wel bereikt slechts een beperkt aantal van deze middelen een substantieel gebruikerspubliek, vaak binnen specifieke subculturen of uitgaansmilieus.<sup>145</sup>

In die periode deed crystal meth (methamfetamine), een sterk stimulerende synthetische drug die langdurige euforie, alertheid en ontremming veroorzaakt, zijn intrede in de Nederlandse productiesfeer. In 2019 werd in Moerdijk een grootschalig methlab aangetroffen op een schip.<sup>146</sup> Het Nederlands Forensisch Instituut en de politie rapporteerden sindsdien een duidelijke toename van crystal-methlabs, vaak in samenwerking met Mexicaanse producenten.<sup>147</sup> Uit de Nationale Drug Monitor blijkt dat het gebruik van crystal meth in Nederland vooralsnog laag ligt. Het beperkte binnenlandse gebruik

---

141 Interviews met de politie.

142 Van der Pol et al. 2017.

143 Trimbos-instituut juli 2021.

144 Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs 2021.

145 Smit-Rigter & Van Laar 2021.

146 Boffey 2019.

147 Musch 2020.

impliceert dat deze productielocaties primair op de export zijn gericht. Daarmee werd zichtbaar dat de drugsmarkt in Nederland zich ontwikkelde tot een steeds bredere synthetische-drugshub.

#### 6.2.4 Ondernijning en bestuurlijke antwoorden

Het groeiende geweld en de internationale cocaïnestromen versterkten in de periode 2016-2021 de vrees voor ondernijning: de aantasting van het openbaar bestuur en de rechtsstaat door georganiseerde criminaliteit, onder meer via gerichte corrumpering, chantage en bedreiging van medewerkers in de logistieke sector en bij handhavingsdiensten zoals de Douane.<sup>148</sup> Het begrip ondernijning fungeerde als beleidsmatig frame waarin uiteenlopende problemen – van drugscriminaliteit tot bestuurlijke kwetsbaarheid – onder één noemer werden gebracht. In oktober 2019 kondigde het kabinet in dit kader een breed offensief tegen ondernijnende criminaliteit aan.<sup>149</sup> In 2020 werd deze aanpak versterkt met het aanstellen van een speciaal (programma)directoraat-generaal om de samenwerking tussen landelijke partijen te coördineren.

In 2020 werd het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) opgetuigd als aanvulling op de bestaande aanpak, waarin specialisten van onder meer politie, Openbaar Ministerie, FIOD, Douane en Marechaussee gezamenlijk data analyseerden.<sup>150</sup> Het MIT werd gepositioneerd als een vernieuwende interventie die bestaande opsporingspraktijken moest aanvullen. In de praktijk bleef het team echter langdurig in de opbouwfase steken en ontstond er spanning met bestaande opsporingsdiensten over taakafbakening, capaciteit en bevoegdheden. Latere ontwikkelingen onderstreepten deze fricties. Het MIT werd in 2022 ontbonden en omgevormd tot de Nationale Samenwerking tegen Ondernijnende Criminaliteit (NSOC), een samenwerkingsverband dat eveneens slechts beperkt standhield en in 2024 werd stopgezet.<sup>151</sup> Deze ontwikkelingen wijzen niet zozeer op een principiële afwijzing van multidisciplinaire samenwerking, maar eerder op de moeite om dergelijke interventies duurzaam in te bedden in het Nederlandse bestuurs- en opsporingsmodel.<sup>152</sup> De koerswijziging markeerde een herpositionering waarbij repressieve opsporing nadrukkelijk bij de bestaande opsporingsdiensten zoals de politie werd belegd, terwijl informatie- en datadeling in een lichter samenwerkingsverband werd voortgezet.

---

148 Zie bijvoorbeeld Openbaar Ministerie (2025) over een strafzaak tegen een douanemedewerker in de Rotterdamse haven die vertrouwelijke informatie doorspeelde aan cocaïnehandelaren.

149 Rijksoverheid 2019.

150 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2020.

151 Andringa 2024.

152 Haenen & Driessen 2022.

Tegelijkertijd kregen gemeenten een steeds centralere rol in de bestuurlijke en preventieve aanpak, onder meer via de toepassing van de Wet Damocles en de inzet van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Hoewel ondermijning in toenemende mate werd geframed als een nationale veiligheidsdreiging, kwam de verantwoordelijkheid voor de aanpak in belangrijke mate bij lokale bestuurders te liggen.<sup>153</sup> Daarmee werd ondermijning in de uitvoeringspraktijk vooral als een lokaal bestuurs- en handhavingsvraagstuk geadresseerd, wat de spanning illustreert tussen nationale beleidsambities en lokale uitvoerbaarheid.

### 6.2.5 Festivals en schadebeperking

Ondertussen nam de populariteit van synthetische drugs op festivals alleen nog maar toe. Gemeenten legden organisatoren een expliciete zorgplicht op: EHBO-posten, chill-out-ruimtes en samenwerking met preventieprogramma's als *Unity* en *Celebrate Safe*. Deze harm-reductionmaatregelen werden geborgd in vergunningseisen, vastgelegd in landelijke leidraden.<sup>154</sup> Toch was er ook spanning: minister Grapperhaus drong aan op het sterker ontmoedigen van drugsgebruik. Tot de voorstellen behoorden een controversiële oproep tot 'minder festivals', intensievere fouilleringen (scannen van tassen à la Schiphol) en snelrecht op festivals met (hulp-)Officieren van Justitie ter plaatse.<sup>155</sup> Opnieuw ging pragmatische schadebeperking hand in hand met actieve repressie.

### 6.2.6 Aanvallen op symbolen

Het geweld beperkte zich in deze periode niet tot rivaliserende criminele netwerken, maar richtte zich ook expliciet op symbolen van de democratische rechtsorde. Media die intensief berichtten over de georganiseerde misdaad werden doelwit van intimidatie en geweld. In juni 2018 werd het kantoorpand van *Panorama* beschoten met een antitankwapen; enkele dagen later reed een bus in de vroege ochtend het pand van *De Telegraaf* binnen en vloog het voertuig in brand.<sup>156</sup> Deze aanslagen werden geïnterpreteerd als gerichte acties om journalisten te intimideren en berichtgeving over de drugscriminaliteit te ontmoedigen.

---

153 Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC) & Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) 2021.

154 TrimboS-instituut 2019.

155 'Minder festivals de oplossing in strijd tegen drugs', in EW 2019; Eind 2019 werd de 'drugsstraat' opgeheven, in Keukenkamp & Ten Cate 2019.

156 NOS juni 2018.

Deze escalatie zette zich voort met geweld tegen de juridische infrastructuur rond strafzaken tegen de georganiseerde misdaad. Zo veroordeelde de rechtbank twee mannen voor de moord op Derk Wiersum, die in de maatschappelijke en justitiële interpretatie in verband staat met zijn rol in de Marengo-zaak en de bredere reeks liquidaties rond kroongetuige Nabil B.<sup>157</sup> De moord markeerde een fundamenteel breukmoment in de Nederlandse drugsgeschiedenis: het doelbewust vermoorden van een advocaat die een kroongetuige bijstond, maakte zichtbaar dat de georganiseerde misdaad in Nederland een geweldsniveau had bereikt dat tot dan toe vooral werd geassocieerd met drugskartels in Latijns-Amerika.

De moord op misdaadjournalist Peter R. de Vries in juli 2021 vormde het volgende dieptepunt. De Vries, die eveneens nauw betrokken was bij de ondersteuning van een kroongetuige, werd in het centrum van Amsterdam neergeschoten en overleed enkele dagen later. In de context van het strafrechtelijk onderzoek en de Marengo-zaak wordt de moord gezien als gerelateerd aan zijn rol in die zaak en als afschrikwekkend signaal binnen de kringen van georganiseerde misdaad, al is het motief niet formeel juridisch vastgesteld. Politici, journalisten en ook koning Willem-Alexander duiden de moord unaniem als een aanval op de democratische rechtsstaat.<sup>158</sup>

Gezamenlijk markeerden deze gebeurtenissen hoe de georganiseerde misdaad, binnen het netwerk dat bekend werd als de Mocromaffia, koelbloedig en roekeloos geweld inzette tegen kerninstituties van de rechtsstaat om een intimiderend signaal af te geven. Zij maakten zichtbaar dat georganiseerde drugscriminaliteit inmiddels een structurele bedreiging vormde voor rechtsstatelijke instituties en hun beschermingsmechanismen.

### 6.2.7 Conclusie

De periode 2016-2021 laat zien hoe de Nederlandse drugscriminaliteit de institutionele, rechtsstatelijke en maatschappelijke grenzen steeds nadrukkelijker begon te tarten. De liquidaties rond kroongetuigen, de moorden op Derk Wiersum en Peter R. de Vries en de gerichte aanvallen op media en advocatuur laten zien hoe geweld werd ingezet als structureel middel om invloed uit te oefenen op opsporing, vervolging en publieke agendering.

Deze gebeurtenissen fungeerden als expliciete manifestaties van een onderliggende verschuiving: een drugsmarkt waarvan de schaal, organisatiegraad en het geweldspotentieel steeds moeilijker binnen het bestaande Nederlandse

157

NOS 2021.

158

Meijer &amp; Deutsch 2021.

beleidskader konden worden beheerst. Daarmee werd zichtbaar dat de traditionele drugslogica – gebaseerd op pragmatische beheersing, normalisering van gebruik en internationale afstemming – tegen haar grenzen liep, en dat de veiligheidslogica in toenemende mate dominant werd.

### 6.3 2021-2025: Tussen angst en extase

De jaren na 2021 stonden in het teken van ontlasting. Na twee jaar pandemische beperkingen keerde het publieke leven abrupt terug, gedragen door een gedeelde honger – met name onder jongeren – naar collectieve extase. Festivals, nachtlevens en middelengebruik hernamen hun plaats in het sociale verkeer. Tegelijkertijd was de maatschappelijke en bestuurlijke context fundamenteel veranderd. De escalatie van geweld in de voorafgaande jaren had de angst voor georganiseerde misdaad en ondermijning scherp op de agenda gezet en bepaalde in hoge mate de toon van het veiligheidsdebat.

Deze periode kenmerkt zich door een opmerkelijke gelijktijdigheid: een samenleving die uitbundig feestvierde en waarin de normalisering van drugsgebruik doorzette, terwijl rechtsstatelijke zorgen tegelijkertijd steeds fundamenteler en urgenter werden.

#### 6.3.1 Covid-19 en veranderende consumptiepatronen

De covidpandemie (2020-2022) legde de festivalmarkt stil, maar drugsgebruik verdween niet. Waar jongeren en studenten eerder vooral drugs gebruikten op festivals, werd in de lockdown het thuisgebruik populair. Vooral 3-MMC won snel aan populariteit, onder andere vanwege de legale status, de laagdrempelige beschikbaarheid (online en smarthops) en de stimulerende effecten.<sup>159</sup> Onderzoek van het Trimbos-instituut liet zien dat studenten tijdens lockdowns steeds vaker synthetische middelen gebruikten in de privésfeer, en registreerde aan het begin van de lockdown een daling van MDMA-gebruik. Dit kwam doordat het middel vooral geassocieerd wordt met een collectieve ervaring tijdens een festival of clubnacht.<sup>160</sup>

In 2021 besloot de Tweede Kamer tot een verbod op 3-MMC, op grond van een formele risicobeoordeling met de conclusie dat de gezondheidsrisico's aanzienlijk waren.<sup>161</sup> Monitoring van het Drugs Informatie en Monitoring Systeem liet echter een toename van het aantal als '3-MMC' verkochte samples zien na het verbod, terwijl de feitelijke aanwezigheid van 3-MMC in deze samples sterk afnam. Veel van deze monsters bleken andere synthetische

---

159 Trimbos-instituut juli 2021.

160 Trimbos-instituut 2021.

161 Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs 2021.

cathinonen te bevatten – de chemische groep waartoe 3-MMC behoort.<sup>162</sup>

De drugsmarkt reageerde met een soortgelijk middel, 2-MMC, geïmporteerd uit India en vaak verkocht als 3-MMC vanwege de aanzienlijke gelijkenissen. De snelle opkomst, verbanning en vervanging van 3-MMC illustreerde opnieuw het voortdurende kat-en-muisspel tussen wetgever en markt.

### 6.3.2 Festivals na covid-19: zorgplicht en pragmatisme

Toen in 2022 de lockdowns werden opgeheven, maakte de Nederlandse festivalindustrie een explosieve herstart. Grote evenementen waren bijna direct uitverkocht: zo meldde Lowlands dat alle tickets binnen twee minuten de deur uitgingen.<sup>163</sup> Branchecijfers laten zien dat Nederland in dat jaar circa 1.200 festivals organiseerde met in totaal 28,5 miljoen bezoekers, vrijwel terug op het pre-coronaniveau.<sup>164</sup> De massale kaartverkoop en bezoekersaantallen weerspiegelden een opgekropte honger naar collectieve extase, na twee jaar beperkingen.

Die herstart vond ook zijn weerslag in de geregistreerde drugsincidenten. De Monitor Drugsincidenten (MDI) registreerde in 2022 6.411 acute drugsincidenten, een niveau dat vergelijkbaar is met dat van vóór de pandemie (2019).<sup>165</sup> Ongeveer een kwart van deze meldingen betrof MDMA (ca. 1.677 incidenten), terwijl nieuwe stimulanten zoals 3-/4-MMC bij circa 396 incidenten waren betrokken. Het merendeel van de meldingen kwam van EHBO-posten op festivals en uitgaansgelegenheden (85% in het geval van MDMA), een kleiner percentage van ambulancediensten en spoedeisende-hulpafdelingen. De MDI maakt onderscheid tussen lichte, matige en ernstige incidenten, variërend van milde klachten die door EHBO-diensten kunnen worden behandeld tot levensbedreigende intoxicaties die ziekenhuisopname vereisen. Tegelijkertijd betreft de MDI geen landelijke registratie met meldplicht, maar een peilstationssysteem waarin verschillende medische diensten participeren. De cijfers geven daardoor vooral inzicht in patronen in de gemelde incidenten, maar niet in het totale aantal drugsincidenten in Nederland.

De geregistreerde incidenten laten zien dat middelengebruik in het uitgaansleven kan leiden tot acute zorgcontacten.<sup>166</sup> Tegelijkertijd zegt het absolute aantal meldingen bij een EHBO-post op een festival niet direct iets over de ernst van het drugsgebruik in bredere zin. Op festivals kan bijvoorbeeld een relatief lage meldingsdrempel bestaan, waardoor ook lichtere klachten zoals misselijkheid door spanning bij EHBO-posten worden geregistreerd.

162 Trimbos-instituut 2025.

163 Festileaks 2022.

164 VNPf 2023.

165 Trimbos-instituut 2023.

166 Ibidem.

De incidentcijfers weerspiegelen daarmee niet alleen middelengebruik zelf, maar ook de aanwezigheid van medische voorzieningen en de bereidheid van bezoekers om hulp te zoeken.<sup>167</sup>

De festivals na covid illustreren de pragmatische balans die Nederland zoekt tussen publieke gezondheid en strafrechtelijke handhaving. Gemeenten en organisatoren legden in vergunningen nog steeds nadruk op EHBO-voorzieningen, gratis drinkwater, chill-out-ruimtes en preventieve campagnes zoals *Celebrate Safe* en *Unity*.<sup>168</sup> Tegelijkertijd kampte de sector met een tekort aan beveiligingspersoneel, wat in sommige gemeenten resulteerde in minder inzet op handhaving.<sup>169</sup>

### 6.3.3 Nieuwe reguleringsinitiatieven

Hoewel het beleid ten aanzien van synthetische drugs in deze periode vooral in het teken stond van verbieden en handhaven, vormde cannabis opnieuw een uitzondering binnen de Nederlandse drugslogica. In 2023 startte de aanloopfase van een wietexperiment in Breda en Tilburg.<sup>170</sup> De formele experimenteerfase ging in april 2025 van start, waarna coffeeshops in deelnemende gemeenten uitsluitend gereguleerde cannabis mochten verkopen.<sup>171</sup> Voor het eerst werd de volledige cannabisketen – van teelt tot verkoop – onder toezicht van de overheid getest.<sup>172</sup> Het experiment markeert een poging om het al decennia bestaande gedoogbeleid te doorbreken en te onderzoeken of gereguleerde productie en distributie effectiever zijn dan handhaving aan de achterdeur.

Dat een vergelijkbare benadering voor synthetische drugs ontbreekt, hangt samen met hun internationale productieketens, de hogere (gepercipieerde) gezondheidsrisico's en de sterke koppeling met georganiseerde misdaad – factoren die experimenteren politiek en bestuurlijk aanzienlijk minder aanvaardbaar maken. Daarmee past het wietexperiment in een langere Nederlandse traditie waarin cannabis structureel als aparte categorie wordt behandeld, los van andere illegale middelen, zoals in eerdere hoofdstukken is beschreven.

Tegelijkertijd verschoof in deze periode de nadruk in het nationale drugsbeleid duidelijk richting preventie en denormalisering van gebruik. Waar preventie traditioneel vooral onder verantwoordelijkheid van het ministerie

---

167 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2024.

168 Trimbos-instituut 2019.

169 Nederlandse Veiligheidsbranche 2022.

170 Rijksoverheid 2023.

171 Rijksoverheid 2025.

172 Ibidem.

van Volksgezondheid viel, namen ook justitiële beleidsagenda's steeds vaker initiatieven om drugsgebruik te ontmoedigen. Publiekscampagnes richtten zich daarbij niet alleen op gezondheidsrisico's, maar ook op de maatschappelijke schade van drugsgebruik, zoals georganiseerde criminaliteit en milieuschade. Een illustratief voorbeeld is een Rotterdamse campagne uit 2024 waarin straatnamen tijdelijk werden aangepast – zoals de 'Cokesingel' – om gebruikers te confronteren met de relatie tussen recreatief drugsgebruik en stedelijke drugscriminaliteit.<sup>173</sup> Preventiedeskundigen merkten daarbij op dat dergelijke campagnes sterk leunen op afschrikking en een moreel appel, een aanpak waarvan het effect op daadwerkelijk gebruik onzeker is.<sup>174</sup>

Daarnaast werd per 1 januari 2023 een verbod op lachgas ingevoerd, door het op te nemen in lijst II van de Opiumwet. Waar het middel in 2015 nog relatief onschuldig werd geacht, leidde de sterke toename van gebruik, verkeersincidenten en openbare overlast<sup>175</sup> in combinatie met groeiende kennis over ernstige gezondheidsrisico's zoals neurologische schade – tot een beleidsomslag.<sup>176</sup> Al vóór het landelijke verbod hadden enkele gemeenten, waaronder Utrecht, via APV-wetgeving gebiedsgerichte verboden ingesteld. Evaluaties daarvan lieten zien dat deze lokale maatregelen overlast konden verminderen, maar ook gepaard gingen met waterbedeffecten, waarbij het gebruik zich verplaatste naar andere wijken.<sup>177</sup> Deze ervaringen vormden een belangrijke achtergrond voor de keuze om lachgas landelijk te reguleren.

### Box 6.3 Het lachgasverbod als 'succesverhaal'?

In de publieke berichtgeving wordt het lachgasverbod regelmatig gepresenteerd als een relatief succesvolle maatregel. Monitoring door het Trimbos-instituut laat zien dat het gebruik van lachgas in de jaren voorafgaand aan het verbod al begon te dalen, en in 2022 lager lag dan in de jaren vóór de coronapandemie.<sup>178</sup> Deze afname werd ook onder het uitgaanspubliek waargenomen.

173 NU.nl 2024.

174 Vos 2024.

175 In lijn met Nuijstens these (2024) dat de Nederlandse overheid pas ingrijpt bij overlast door drugsgebruik, zoals bij heroïne.

176 Rijksoverheid 2022.

177 Gemeente Utrecht 2021.

178 Nationale Drug Monitor 2023; Nederlandse Omroep Stichting 2023.

De afname ging gepaard met een vermindering van zichtbaar gebruik in de openbare ruimte. Tegelijkertijd begon deze daling al rond 2019, mogelijk als gevolg van de toenemende aandacht voor gezondheidsrisico's, lokale verkoopbeperkingen en anticipatie op een nationaal verbod. Omdat het lachgasverbod pas in 2023 werd ingevoerd, is het causale effect van deze maatregel vooralsnog moeilijk te isoleren.

Tegelijkertijd laten gegevens over verkeersveiligheid nog geen eenduidig beeld zien van de ontwikkeling van het aantal ernstige verkeersongelukken waarbij lachgas een rol speelt, sinds het verbod. Ook blijven bepaalde groepen het middel intensief gebruiken. Daarmee lijkt het te vroeg om het lachgasverbod als een duidelijk succes of falen te kwalificeren. Een lopende evaluatie van het verbod zal hier in de komende jaren meer inzicht in moeten geven.

Het belangrijkste juridische sleutelmoment volgde met de NPS-wetgeving op 1 juli 2025. Deze nieuwe systematiek maakte een einde aan het stof-voor-stof-verbieden: voortaan vallen complete chemische groepen in één keer onder de Opiumwet.<sup>179</sup> De maatregel is bedoeld om de snelle opkomst van nieuwe designerdrugs beter het hoofd te bieden. Intussen blijven de middelen beschikbaar via de illegale markt, en maakt het voor de gebruiker nagenoeg geen verschil. Cocaïne, xtc, ketamine, 3-MMC, of wat de gebruiker ook wil: met een simpel Whatsapp-bericht kan een dealer binnen dertig minuten voor je huis staan met een heel menu aan verboden middelen.

Daarnaast verstomde de discussie over mogelijke regulering van MDMA niet. Politieke partijen, waaronder D66, pleitten herhaaldelijk voor onderzoek naar gecontroleerde productie of legalisering.<sup>180</sup> In dat kader werd in 2023 een staatscommissie ingesteld die de status van MDMA in het kader van de volksgezondheid en de mogelijke therapeutische toepassing van MDMA-ondersteunde therapie onderzocht.<sup>181</sup> Het debat illustreert de spanning tussen enerzijds repressieve maatregelen tegen synthetische drugs en anderzijds terugkerende voorstellen om voor bepaalde middelen alternatieve reguleringsmodellen te verkennen.

179

Rijksoverheid juli 2025.

180

NPO Radio 1 2022.

181

Staatscommissie MDMA 2024.

Zo is in de zomer van 2025 een pilot gestart waarbij festivals gebruikmaken van een privaatrechtelijke handhavingsdienst.<sup>182</sup> Bezoekers die met drugs op zak of bij openlijk gebruik worden betrapt, krijgen in dit systeem geen strafblad, maar betalen een boete die rechtstreeks bij de organisator terechtkomt. Deze constructie roept vragen op over de verhouding tot harm reduction: het risico bestaat dat bezoekers minder snel geneigd zijn hulp te zoeken bij een EHBO-post uit angst voor een boete, en dat daarmee de preventieve zorg onder druk komt te staan. De pilot wordt nog geëvalueerd; over de resultaten is begin 2026 nog niets bekend.

#### 6.3.4 De cocaïnemachine en de vervlechting van drugsmarkten

In de periode 2021-2025 bleef Nederland een centrale positie innemen binnen de Europese cocaïnemarkt. Jaarlijks werden recordvangsten gedaan in de havens van Rotterdam en Antwerpen, terwijl Europol en het EUDA<sup>183</sup> herhaaldelijk wezen op de groei en toenemende gewelddadigheid van de Europese cocaïne-markt.<sup>184</sup> De schaal van deze handel, gecombineerd met hoge winstmarges, vergrootte de risico's op corruptie en infiltratie in logistieke sectoren, havens en handhavingsketens. Daarmee fungeerde cocaïne in deze periode als een belangrijke bron van rechtsstatelijke onrust en bestuurlijke angst.

Deze blijvende cocaïnedominantie had directe implicaties voor andere drugsmarkten. De criminele netwerken die betrokken zijn bij de import en distributie van cocaïne vervullen in de praktijk vaak ook een organiserende rol in de productie en handel van synthetische drugs.<sup>185</sup> Europese drugsmarktanalyses laten zien dat criminele netwerken cocaïne- en synthetische drugsmarkten steeds vaker als één geheel organiseren. Ze maken gebruik van dezelfde logistieke routes, financiële structuren en distributienetwerken, waardoor de grenzen tussen afzonderlijke drugsmarkten vervagen.<sup>186</sup> Binnen die verwevenheid komen ook ruil- en compensatieconstructies voor, waarbij synthetische drugs en cocaïne onderdeel zijn van bredere deals tussen Europese en Latijns-Amerikaanse netwerken. In sommige gevallen wordt MDMA expliciet geruild voor cocaïne, een praktijk die de integratie van beide markten onderstreept.<sup>187</sup> Zo'n ruilconstructie heeft bovendien een duidelijk voordeel voor drugshandelaren: door drugs onderling te verrekenen, beperken drugshandelaren het aantal financiële transacties en laten zij minder sporen achter.

---

182 VPRO / NPO 3FM 2025.

183 EMCDDA heet sinds juli 2024 European Union Drugs Agency (EUDA).

184 UNODC & Europol 2021.

185 Interviews politie.

186 European Union Drugs Agency & Europol 2025.

187 Ibidem.

Ook concrete strafzaken illustreren deze ontwikkeling. In 2022 ontmantelden Nederlandse en Chileense opsporingsdiensten een crimineel drugsnetwerk dat bijna 500.000 MDMA-tabletten en meer dan 100 kilogram MDMA-poeder vanuit Nederland en België naar Chili probeerde te smokkelen, via logistieke routes die vooral bekend zijn uit de cocaïnehandel.<sup>188</sup> Deze samensmelting van verschillende drugsmarkten versterkt de financiële positie van drugscriminelen. De cocaïnehandel zorgt voor grote inkomsten, terwijl synthetische drugs flexibiliteit en risicospreiding toevoegen. Door deze markten te combineren, bouwen criminele organisaties kapitaal op, worden ze veerkrachtiger en kunnen ze sneller meebewegen met opsporingsdruk of tegenslagen opvangen.

In de periode 2021-2025 werd deze financiële en organisatorische versterking steeds nadrukkelijker gezien als een bedreiging voor de rechtsstaat. Niet één specifieke drug, maar het geïntegreerde karakter van de criminele economie voedde de angst voor ondermijning: het idee dat georganiseerde misdaad niet gefragmenteerd opereerde, maar beschikte over voldoende middelen, organisatie en macht om structureel druk uit te oefenen op instituties, logistieke sectoren en handhaving. De georganiseerde drugsmisdaad werd steeds meer gezien als een samenhangend en bedreigend systeem met rechtsstatelijke impact.

### 6.3.5 Zomer 2025: afvlakking van de festivaleconomie?

Waar 2022-2024 nog jaren van explosieve groei waren, tekenden zich in 2025 de eerste scheuren af in de Nederlandse festivaleconomie. Organisatoren werden geconfronteerd met stijgende kosten voor personeel, logistiek en veiligheid, terwijl ook de concurrentie toenam. Het aantal festivals en clubnachten groeide sneller dan de vraag, met als gevolg dat programma's moeilijk rond te krijgen waren en bezoekersaantallen begonnen terug te lopen. Zo gingen er minstens vijftig festivals voor de zomer failliet, en de nachtprogrammering van poppodia kreeg moeite om zalen uit te verkopen.<sup>189</sup>

Deze ontwikkeling markeerde een verschuiving: van de opgekropte honger naar collectieve extase na covid naar een verzadiging van de markt, waarin inflatie, hogere prijzen en organisatorische krapte het enthousiasme begonnen te temperen. De sector werd daarmee geconfronteerd met de grenzen van groei en met de vraag hoe duurzaam het model van grootschalige evenementen eigenlijk is, en of het publiek misschien wel klaar is met 'de festivalisering'.

Deze afvlakking is niet alleen een economisch verhaal, maar raakt direct aan de Nederlandse drugsgenetica. Sinds de opkomst van xtc en de festivalcultuur zijn grote evenementen uitgegroeid tot de belangrijkste sociale infrastructuur voor het (enigszins gecontroleerd) gebruik van drugs: plekken waar toezicht, EHBO, voorlichting en informele sociale controle samenkomen. In die zin fungeert de festivaleconomie als een relatief gecontroleerde omgeving voor middelengebruik, in contrast met het meer geïsoleerde en minder zichtbare thuisgebruik dat tijdens covid dominant werd. Wanneer deze infrastructuur onder druk komt te staan, verschuift daarmee ook de context waarin drugs worden gebruikt, met mogelijke gevolgen voor gezondheid, handhaving en de zichtbaarheid van problematisch gebruik.

### 6.3.6 Conclusie

De jaren 2021-2025 werden gekenmerkt door een uitgesproken spanningsveld. Terwijl de rechtsstaat onder druk stond door geweld, corruptie en de blijvende aantrekkingskracht van Nederland als cocaïneknoppunt, hernam het publieke leven na de coronapandemie zijn ritme van festivals, nachtlevens en middelengebruik. Tegelijkertijd raakten cocaïne en synthetische drugs steeds nauwer vervlochten in één geïntegreerde criminele economie, wat de financiële slagkracht en organisatorische veerkracht van criminele netwerken vergrootte.

Beleidsreacties zochten in deze context naar nieuwe vormen van regulering en beheersing, van het wietexperiment en het lachgasverbod tot de invoering van brede NPS-wetgeving, maar bleven grotendeels reactief tegenover een markt die zich snel bleef aanpassen. De gebruikerspraktijk bewoog zich daar intussen relatief soepel doorheen: van legaal 3-MMC tijdens de lockdowns naar de terugkeer van MDMA en cocaïne in het post-covid-nachtleven. Opsporing, regulering en gebruik ontwikkelden zich daarmee in hoog tempo naast elkaar, zonder dat de structurele spanning tussen ondermijning en pragmatische tolerantie wezenlijk werd doorbroken.

Tegelijkertijd nam de aandacht voor de maatschappelijke gevolgen van drugsgebruik toe, onder meer in publiekscampagnes die gebruikers confronteerden met hun vermeende rol in drugscriminaliteit. Ook het instellen van de Staatscommissie MDMA, die in 2024 rapporteerde over de status van MDMA en de mogelijke therapeutische toepassing ervan, illustreerde dat het politieke debat over drugsbeleid zich opnieuw verbreedde.

Zo kreeg een paradoxaal tijdsbeeld vorm: een samenleving die zich tussen angst en extase bewoog, tussen rechtsstatelijke crisis en collectieve viering, en een overheid die laveerde tussen regulering en repressie.

## 7 Reflectieve conclusie

### 7.1 De Nederlandse Drugsgeschiedenis: balanceren tussen uiteenlopende logica's

De Nederlandse drugsgeschiedenis laat zich lezen als een evenwichtsoefening tussen uiteenlopende logica's. Nederland koos zelden eenduidig voor verbod of vrijheid, maar zocht voortdurend naar stabiliteit met zo min mogelijk schade voor maatschappelijke ordening, de legale economie en de internationale positie. Die zoektocht loopt als een rode draad door anderhalve eeuw Nederlandse drugsgeschiedenis.

Deze conclusie is opgebouwd aan de hand van de drie onderscheiden logica's – economisch-pragmatisch, cultureel-normatief en internationaal-diplomatiek – die gezamenlijk de onderstroom vormen van zowel de Nederlandse omgang met drugs als het drugsbeleid. Deze indeling pretendeert geen volledige beschrijving van de Nederlandse omgang met drugs te geven, maar biedt een analytische lens om hardnekkige patronen en spanningen over anderhalve eeuw geschiedenis zichtbaar te maken. De politieke dimensie is hierbij niet een aparte vierde logica, maar vormt de arena waarin zij zich tot elkaar verhouden. Partijpolitieke conjunctuur, bewindspersonen en momenten van verhoogde politieke aandacht kunnen accenten verschuiven en tijdelijke herijkingen mogelijk maken. De historische analyse laat echter zien dat dergelijke verschuivingen zich doorgaans voltrekken binnen een langer bestaand spanningsveld tussen economische, culturele en internationale overwegingen – los van tijdelijke politieke conjuncturen.

Samen laten zij zien hoe Nederland bijvoorbeeld tegelijkertijd producent én wetgever, tolerant én repressief, binnenlands pragmatisch én internationaal defensief kon zijn. Het is deze voortdurende balans tussen verschillende logica's die het Nederlandse model ogenschijnlijk tegenstrijdig en tegelijkertijd opvallend stabiel heeft gemaakt, waardoor radicale verandering zich slechts moeizaam aandient. Het *tegenstrijdige evenwicht* verwijst daarmee naar een historisch gegroeid bestuurlijk evenwicht waarin meerdere doelen gelijktijdig worden nagestreefd – economische continuïteit, maatschappelijke beheersing van gebruik en internationale legitimiteit – zonder dat een van deze doelen volledig dominant wordt.

### 7.2 Economisch pragmatisme

Een terugkerende logica in de Nederlandse omgang met drugs is economisch pragmatisme: de bereidheid om de lasten van drugs te accepteren, zolang ingrijpen grotere schade zou kunnen toebrengen aan de legale economie.

In de koloniale periode (hoofdstuk 2) was deze logica expliciet zichtbaar. De Opiumregie in Nederlands-Indië leverde een aanzienlijk deel van de koloniale inkomsten op, terwijl de Nederlandsche Cocaïnefabriek rond 1920 uitgroeide tot een van de grootste producenten van cocaïne ter wereld. In beide gevallen handelde de staat actief in middelen die zij in internationaal verband juist hielp te reguleren en beperken. Waar de juridische taal sprak van vergunningen en toezicht, was de praktijk primair gericht op het veiligstellen van productie en export, onder meer van (medische) cocaïne en opium.

Na de onafhankelijkheid van Indonesië, en daarmee het einde van Nederlands-Indië als Nederlandse kolonie, verdween de expliciete exploitatie van drugs door de staat, maar bleef de onderliggende economische afweging bestaan. Daarmee veranderde de wijze waarop deze logica institutioneel vorm kreeg: van directe staatsbetrokkenheid in de koloniale economie naar indirecte bestuurlijke afwegingen binnen een open handels- en logistieke samenleving. Deze verschuiving viel samen met een periode waarin het internationale drugsregime, vastgelegd in opeenvolgende opiumverdragen, een steeds repressiever karakter kreeg en de ruimte voor openlijke staatsbetrokkenheid bij drugsproductie verder werd ingeperkt.

Waar openlijke staatsbetrokkenheid werd ingeperkt, verplaatste de drugsgerelateerde economische activiteit zich geleidelijk naar informele en illegale circuits. In de naoorlogse periode ontwikkelden zich kleinschalige Nederlandse netwerken die betrokken raakten bij de amfetaminesmokkel naar Scandinavië, terwijl vanaf de jaren tachtig in Brabant de eerste xtc-laboratoria ontstonden, voortbouwend op bestaande landbouw-, logistieke en chemische infrastructuren.

Deze ontwikkelingen waren geen uitkomst van actief faciliterend beleid, maar vonden plaats binnen een bredere economische context waarin handel, logistiek en open grenzen centraal stonden. Radicaal repressieve interventies die deze infrastructuur fundamenteel zouden verstoren, werden structureel als te kostbaar ervaren. Daarmee verschoof het economisch pragmatisme van expliciete exploitatie naar een impliciete afweging: het accepteren van criminele neveneffecten, om schade aan de legale economie te vermijden. In deze latere gedaante betekende economisch pragmatisme dat drugshandel bestuurlijk steeds meer het karakter kreeg van een moeilijk uit te bannen gegeven, waarvan de bestrijding voortdurend werd afgewogen tegen bredere economische stabiliteit.

### 7.3 Cultureel-normatieve logica: tolerantie als bestuurlijke techniek

Een tweede constante in de Nederlandse omgang met drugs is een culturele logica waarin middelengebruik geleidelijk werd genormaliseerd en ingepast.

Nederland heeft zich vaak – soms terecht, soms gestileerd – gepresenteerd als tolerant land: van het bieden van asiel aan religieuze en filosofische minderheden in de vroegmoderne tijd tot de invoering van het homohuwelijk in 2001. Die tolerantie laat zich echter beter begrijpen als een duiding achteraf van praktijken die primair vanuit pragmatisch oogpunt waren ontstaan. Ook het drugsbeleid vond binnen dit zelfbeeld een culturele bedding. Sinds de jaren zestig werd middelengebruik steeds minder gezien als morele ontsporing en meer als uitdrukking van persoonlijke autonomie en subculturele expressie. Het (soft)drugsgebruik onder kunstenaars, intellectuelen en studenten droeg bij aan een klimaat waarin drastische repressie politiek onwenselijk werd.

Het gedoogbeleid kan worden begrepen als een praktische uitwerking van deze culturele logica. Niet omdat Nederland principieel vóór drugs was, maar omdat strafvervolging in specifieke contexten als disproportioneel werd ervaren. Sepotpraktijken vanaf 1969 en de formele invoering van de soft/harddrugs-scheiding in 1976 legitimeerden een bestuursstijl waarin redelijkheid en schadebeperking centraal stonden.

Deze bestuursstijl kreeg mede vorm binnen het Nederlandse verzorgingsstaatdenken, waarin sociale problemen primair worden benaderd als kwesties van zorg, beheersing en beperking van maatschappelijke schade. Gedogen, en de daarmee geassocieerde tolerantie, fungeerden daarbij vooral als bestuurlijke techniek: een manier om handhavingsdilemma's te beperken en voor gebruikers de drempel van cannabis naar bijvoorbeeld cocaïne of heroïne te verhogen. In die zin was tolerantie een institutionele uitkomst van zorggericht bestuur, gericht op het beheersen van overlast en maatschappelijke schade, eerder dan een normatief ideaal.

Hetzelfde patroon is herkenbaar in de toepassing van harm reduction tijdens de heroïneproblematiek. Maatregelen als de methadonbus, spuitomruil en laagdrempelige zorgvoorzieningen waren niet primair ingegeven door idealistische opvattingen over drugsgebruik, maar boden vooral praktische antwoorden op verwervingscriminaliteit, hiv-verspreiding en stedelijke overlast.

Deze culturele logica werkte door in latere vormen van normalisering rond drugsgebruik, met name vanaf de jaren 2010, in de context van het uitgaansleven en grootschalige evenementen. In deze fase werd middelengebruik vooral benaderd als een beheersbaar onderdeel van de vrijetijdscultuur, zolang het zich binnen afgebakende settings voltrok en geen zichtbare overlast veroorzaakte. Economische belangen – in termen van lokale bedrijvigheid, toerisme en stedelijk profiel – speelden daarbij mee, maar waren niet leidend. Dit laat zien hoe in Nederland de omgang met drugs en het beleid stevast zijn gebaseerd op

een afweging tussen uiteenlopende logica's, waarvan de uitkomst naar buiten toe soms tegenstrijdig kan lijken.

De culturele logica bood ruimte voor beleid dat elders als radicaal werd beschouwd, maar ging ook gepaard met een duidelijke blinde vlek. Tolerantie werd vooral toegepast daar waar zij bestuurlijk en maatschappelijk het meest hanteerbaar was: aan de kant van de gebruiker. Voor productie en handel bestond lange tijd beduidend minder aandacht, waardoor de illegale markt zich lange tijd relatief ongestoord kon ontwikkelen en professionaliseren.

#### 7.4 Internationale diplomatie: meebewegen en afdwingen

Een derde logica die aan de Nederlandse omgang met drugs ten grondslag ligt, is internationaal-diplomatiek van aard. Sinds het begin van de twintigste eeuw opereert Nederland binnen een steeds nauwer netwerk van verdragen, toezicht-mechanismen en bondgenootschappen die de ruimte voor nationaal beleid begrensd. Die internationale context bepaalt daarmee het kader waarbinnen Nederlandse keuzes voortdurend moeten worden gelegitimeerd en verdedigd.

Dit patroon was al zichtbaar rond de Haagse Opiumconferentie van 1912, die mede onder druk van de Verenigde Staten tot stand kwam. Nederland stemde in met internationale regulering, maar vertaalde verdragsverplichtingen terughoudend naar de nationale praktijk. Zo bleef de Opiumregie en cocaïne-productie in het toenmalige Nederlands-Indië lange tijd intact, ondanks formele internationale afspraken.

In de jaren negentig herhaalde zich een vergelijkbare dynamiek. Toen Nederland internationaal steeds nadrukkelijker werd aangemerkt als bronland van MDMA, groeide de diplomatieke druk om zichtbaarder en daadkrachtiger op te treden. Pas in deze context kwamen maatregelen tot stand zoals de oprichting van de Unit Synthetische Drugs, intensivering van opsporing en de uitlevering van verdachten aan de Verenigde Staten. De meest repressieve fase van het Nederlandse drugsbeleid was daarmee in belangrijke mate het resultaat van diplomatiek reputatiemanagement, eerder dan van een fundamentele herijking van het binnenlandse model.

Een decennium later volgde opnieuw een effectieve interventie via internationale samenwerking, ditmaal in de vorm van de precursorendeal met China (2004), die tijdelijk leidde tot een scherpe afname van de MDMA-productie. Dit illustreert de kern van de internationaal-diplomatieke logica: Nederland innoveert zelden uit zichzelf, maar sluit aan bij andere landen wanneer dat noodzakelijk wordt. Internationaal bewoog Nederland daarmee tussen defensiviteit en strategisch meedoen, zonder de basis van zijn binnenlandse model fundamenteel te veranderen.

## 7.5 Drugsbeleid als tegenstrijdige realiteit

De drie logica's samen verklaren waarom het Nederlandse beleid zo hardnekkig consistent én inherent tegenstrijdig bleef. Economische belangen, culturele normen en internationale druk brachten elk hun eigen rationaliteit in, die in de praktijk leidde tot een hybride beleidsstijl:

- tolerant voor gebruikers,
- repressief voor producenten en handelaren,
- pragmatisch naar binnen toe,
- defensief en aanpassend naar buiten toe.

Deze logica's stonden niet los van elkaar, maar hielden elkaar in een vaak oenschijnlijk tegenstrijdig evenwicht. De culturele logica legitimeerde het economische pragmatisme; de internationale juridische logica begrensd hoe ver tolerantie kon gaan; en het interne pragmatisme hield internationale druk beheersbaar door, wanneer dat geopolitiek noodzakelijk was, gerichte en zichtbare repressieve stappen te zetten die diplomatieke spanning wegnamen zonder de kern van het binnenlandse beleid te wijzigen.

Het resultaat is een beleidskader en -denken dat stabiel bleef zonder échte consensus. Een doordringend politiek debat ontbrak eigenlijk de gehele 150 jaar, omdat binnen de drie logica's voortdurend afruilen werden gemaakt. En juist dat maakte het model duurzaam: het kon tegelijk flexibel en inert zijn, adaptief en behoudend, succesvol innovatief op het gebied van volksgezondheid en reactief in de aanpak van productie.

## 7.6 Evenwichtsverlies?

Sinds de jaren 2000 zijn de grenzen van deze evenwichtskunst steeds zichtbaarder geworden. De economische logica die lange tijd stabiliteit en groei mogelijk maakte, gaat door de verdere professionalisering van de drugsindustrie steeds vaker gepaard met ondermijning, corruptie en intimiderend geweld. De culturele logica die eerder redelijkheid en beheersbaarheid bood, komt onder druk te staan nu drugscriminaliteit in haar verschijningsvorm is verschoven van alledaagse straatcriminaliteit naar grootschalig, symbolisch en institutioneel ontwrichtend geweld. Ook de internationale logica verschuift: andere landen stellen de Nederlandse omgang met drugs nadrukkelijker ter discussie en oefenen druk uit om harder op te treden tegen met name cocaïnedoover en synthetische drugsproductie.

Het Nederlandse model staat daarmee niet op instorten – daarvoor zijn de drie logica's gezamenlijk te robuust – maar wel onder toenemende spanning. De vertrouwde reflex van harm reduction richting gebruikers en repressie richting producenten blijft herkenbaar, maar wordt door nieuwe dynamieken uitgedaagd. Cocaïne is uitgegroeid tot de dominante drug, containerhavens

functioneren als knooppunten van georganiseerde misdaad, en de schaal, professionaliteit en gewelddadigheid van criminele netwerken vragen meer dan het pragmatisme dat decennialang toereikend was.

## 7.7 De toekomst van een tegenstrijdig evenwicht

Wat betekent anderhalve eeuw balanceren tussen uiteenlopende logica's voor de toekomst van het Nederlandse drugsbeleid? De historische analyse in dit paper laat zien dat radicale breuken onwaarschijnlijk zijn. Het Nederlandse drugsbeleid vernieuwt zich zelden principieel; het corrigeert, verschuift en moduleert binnen bestaande kaders. Tegelijkertijd maakt diezelfde geschiedenis duidelijk dat het tegenstrijdige evenwicht waarop dit beleid rust, niet vanzelfsprekend houdbaar blijft. De economische, culturele en internationaal-diplomatieke logica die elkaar lange tijd in balans hielden, wringen politiek gezien steeds meer nu drugscriminaliteit zichtbaarder, grootschaliger en maatschappelijk ontwrichtender is geworden.

De toekomstvraag is daarom niet of Nederland een geheel nieuw drugsbeleid moet ontwikkelen, maar hoe expliciet het bereid is de afruilen te maken die dit evenwicht vergt. Lange tijd konden deze afruilen impliciet blijven: tussen tolerantie en repressie, tussen volksgezondheid en veiligheid, en tussen nationale pragmatiek en internationale verplichtingen. Beleidsdiscussies kregen daardoor vaak een incidentgedreven karakter, waarin afzonderlijke gebeurtenissen – van drugsincidenten tot geweldsgolven – aanleiding vormden voor politieke reactie, zonder dat de onderliggende afruilen tussen deze logica's expliciet onderwerp van debat werden. Wat ogenschijnlijk draaide om afzonderlijke crises, betrof in feite telkens verschuivingen binnen hetzelfde structurele spanningsveld. Nu geweld, ondermijning en milieuschade als gevolg van drugscriminaliteit nadrukkelijker op de voorgrond staan, verliezen dergelijke impliciete afwegingen hun vanzelfsprekendheid.

Voor toekomstig beleid betekent dit dat het vermogen om met tegenstrijdigheid om te gaan belangrijker wordt dan het streven naar een eenduidige oplossing. Beleidsinterventies zullen onvermijdelijk verschuivingen veroorzaken tussen de logica's en daarmee nieuwe spanningen oproepen. Deze spanningen zijn inherent aan het Nederlandse drugsbeleid en kunnen niet worden opgeheven, maar vragen wel om expliciete erkenning, afweging en politieke verantwoording.

Deze anderhalve eeuw leert ons dat drugsbeleid op geen enkel moment eenduidig logisch is geweest, maar dat er wel een evenwicht werd gevonden in het veiligstellen van verschillende belangen. Internationaal gezien kent Nederland bijvoorbeeld relatief weinig verslaafden en drugsgerelateerde sterfgevallen, en wordt de Nederlandse harm-reductionaanpak in andere landen

regelmatig als referentiepunt gebruikt. In het laatste decennium zetten de schaal en organisatiegraad van de hedendaagse drugscriminaliteit het onuitgesproken evenwicht echter onder druk. Dit vraagt om het explicieter maken van keuzes en afruilen, juist door bijvoorbeeld de economische logica meer te laten schuren met de culturele, of welke logica dan ook. Denk bijvoorbeeld aan het gereguleerd verwerken van drugsafval vanuit een milieuperspectief, tegelijkertijd met repressiever optreden tegen producenten. De Nederlandse drugsgeschiedenis laat juist zien dat voor het één gaan niet betekent dat het ander hoeft te worden uitgesloten. Daarbij komt dat Nederland een unieke positie bekleedt, zeker waar het synthetische drugs betreft, omdat het merendeel van de mondiale productie en handel een Nederlands DNA heeft.

De centrale opgave voor de toekomst ligt daarmee minder in het ontwerpen van een geheel nieuw model dan in het expliciet maken van de afruilen die deze omgang met drugs altijd al hebben gedragen. Zolang deze onderliggende logica's impliciet blijven, blijft ook het politieke debat gemakkelijk gevangen in incidentgedreven discussies over afzonderlijke crises, (nieuwe) middelen of geweldsuitbarstingen. Pas wanneer zichtbaar wordt hoe economische belangen, culturele normen en internationale verhoudingen tegen elkaar worden afgewogen in de Nederlandse omgang met drugs, ontstaat er ruimte voor een bewuster debat over de keuzes die binnen deze spanningen mogelijk zijn. Ook wanneer dat debat uiteindelijk bevestigt dat de huidige omgang met drugs het maximaal haalbare is, vormt die explicitering op zichzelf al een wezenlijke stap.

In historisch perspectief blijkt de Nederlandse omgang met drugs daarmee het resultaat van een voortdurend balanceren tussen verschillende logica's. Economisch pragmatisme, cultureel-normatieve opvattingen en internationale verhoudingen verplaatsten telkens het zwaartepunt van dit evenwicht, terwijl pogingen om criminaliteit en maatschappelijke schade te beperken de inherente spanning verder konden vergroten. In het gelijktijdig nastreven van deze deels botsende doelen ligt het historisch gegroeide *tegenstrijdige evenwicht* dat de Nederlandse omgang met drugs kenmerkt.

## Lijst met gesproken personen

- J.M. (Michel) Bravo, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Y. (Ybo) Buruma, Raadsheer Hoge Raad der Nederlanden
- M. (Margot) Coenraads, Politie Nederland
- J.J.M. (Jan) van Dijk, Voormalig directeur binnen verschillende departementen in het ministerie van Justitie, auteur Drugsnota 1995
- C.J. (Cyrille) Fijnaut, Universiteit van Tilburg
- A.P. (Anita) Hardon, Universiteit Wageningen
- E.M.H. (Ernst) Hirsch Ballin, Oud minister Justitie
- S. (Stijn) Horens, RAND Europe
- J.C. (James) Kennedy, Universiteit Utrecht
- E.R. (Edward) Kleemans, Vrije Universiteit Amsterdam
- J.A. (André) Knottnerus, Universiteit Maastricht
- M. (Margriet) van Laar, Trimbos Instituut
- L. (Laura) Smit-Rigter, Trimbos Instituut
- A.C. (Toine) Spapens, Universiteit van Tilburg
- P.E.W.M. (Pieter) Tops, Politieacademie
- J. (Jaap) de Waard, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- F. (Fred) Westerbeke, Hoofdcommissaris Regionale Politie Eenheid Rotterdam

## Literatuurlijst

- Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, T. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit: Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Andringa, R. (2024, 25 oktober). *Duur anti-misdaadteam opgedoekt na twijfels over meerwaarde*. NOS Nieuws. <https://nos.nl/artikel/2542020-duur-anti-misdaadteam-opgedoekt-na-twijfels-over-meerwaarde>
- AVROTROS. (2023, 6 december). *Politie kan over een tijdje gebruik lachgas bij bestuurders meten: aantal ernstige ongelukken daalt ondanks verbod niet*. <https://eenvandaag.avrotros.nl/artikelen/politie-kan-over-een-tijdje-gebruik-lachgas-bij-bestuurders-meten-aantal-ernstige-ongelukken-daalt-ondanks-verbod-niet-148871>
- Baart, D. (2019, 12 september). Openbaar Ministerie heeft berechting drugsbezit op festivals aangepast: Festivalbezoeker moet de afgelopen jaren vaker mee naar het bureau. *VPRO 3voor12*. <https://3voor12.vpro.nl/update~085a0d15-d7c5-44bb-8104-ecob7a9a6e28~openbaar-ministerie-heeft-berechting-drugsbezit-op-festivals-aangepast-.html>
- Bakker, I., Van Ruth, A., & Goossens, K. (2000). *Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen: Tussenevaluatie van de Unit Synthetische Drugs*. ITS, Universiteit Nijmegen.
- Bewley-Taylor, D. R. (2012). *International drug control: Consensus fractured*. Cambridge University Press.
- Blickman, T. (2004). *The ecstasy industry: Exploring the global market* (TNI Briefing Series No. 2004/9). Transnational Institute. <https://www.tni.org/files/download/crime1.pdf>
- Boffey, D. (2019, 13 mei). Booby trap scuppers police raid on Dutch floating crystal meth lab. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2019/may/13/netherlands-police-raid-cargo-ship-crystal-meth-lab-moerdijk>
- Boom, J. (2011, 25 januari). Reconstructie van een worsteling. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/reconstructie-van-een-worsteling>
- Bosman, H. (2012). *The History of the Nederlandsche Cocaïne Fabriek and its Successors as Manufacturers of Narcotic Drugs, analysed from an International Perspective*. Maastricht University.
- Braam, C. (2009). *De handelsreiziger van de Nederlandsche Cocaïne Fabriek*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- Buning, E. C., Van Brussel, G. H., & Van Santen, G. (1988). Amsterdam's drug policy and its implications for controlling needle sharing. *NIDA research monograph*, 80, 59–74.

- Chandra, S. (2008, 10 februari). *Economic Histories of the Opium Trade*.  
<https://eh.net/encyclopedia/economic-histories-of-the-opium-trade/>
- Cohen, D.A.P. (1990). *Drugs as a social construct*. Universiteit van Amsterdam. College van procureurs-generaal, *Aanwijzing Opiumwet*, Stcrt. 2015, 5391 (in werking getreden 1 maart 2015).
- Commissie-Hulsman (1971) Stichting Algemeen Centraal Bureau voor de Geestelijke Volksgezondheid. *Ruimte in het drugbeleid*. Meppel: Boom.
- Commissie-Baan. (1972) Werkgroep Verdovende Middelen. *Achtergronden en risico's van druggebruik: rapport van de werkgroep Verdovende Middelen*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM). (2021). *Risicobeoordeling 3-Methylmethcathinon (3-MMC)*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).
- Council of Europe. (1999). *Report on the organised crime situation in Council of Europe member States – 1998*. European Committee on Crime Problems (CDPC). <https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/report1998e.pdf>
- Courtwright, David T. (2001). *Forces of Habit: Drugs and the Making of the Modern World*. Cambridge: Harvard University Press.
- Debbaut, S., Korf, D. J., & Spapens, T. (2025). Politie en de aanpak van het drugsfenomeen. In S. De Kimpe, S. Debbaut, T. Spapens, & D. J. Korf (reds.), *Politie en drugs* (Cahiers Politiestudies, 2025/1, nr. 74, pp. 15–39). Antwerpen: Gompel & Svacina.
- Dienst Nationale Recherche Informatie. (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve* (DNRI-nummer 19/2004). Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- U.S. Drug Enforcement Administration, Office of International Intelligence. (2001). *Ecstasy: Rolling across Europe*.
- Van Duyne, P. C., & Vander Beken, T. (2008). The incantations of the EU organised crime policy making. *Crime, Law and Social Change*, 51(2), 261–281. <https://doi.org/10.1007/s10611-008-9153-1>
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2010). *Annual report 2010: The state of the drugs problem in Europe*. Lissabon: Publications Office of the European Union.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2016). *European Drug Report 2016: Trends and developments*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). (2024, november). *European Drug Emergencies Network (Euro-DEN Plus): Data and analysis*. The European Union Drugs Agency (EUDA).
- European Union Drugs Agency (EUDA) & Europol. (2025). *EU Drug Market: MDMA – In-depth analysis*. [https://www.euda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/mdma\\_en](https://www.euda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/mdma_en)

- UNODC & Europol (2021), *The illicit trade of cocaine from Latin America to Europe – from oligopolies to free-for-all?*, Cocaine Insights 1, Wenen: UNODC. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/cocaine-insights-1>
- EW. (2019, 11 juli). 'Minder festivals de oplossing in strijd tegen drugs'. <https://www.ewmagazine.nl/stelling/achtergrond/2019/07/minder-festivals-de-oplossing-in-strijd-tegen-drugs-698619/>
- Festileaks. (2022, 12 februari). *Lowlands 2022 volledig uitverkocht binnen twee minuten*. <https://festileaks.com/2022/02/lowlands-2022-volledig-uitverkocht/>
- Freud, S. (1974). *Cocaine papers* (A. Freud, aant.; R. Byck, red.). New York: Stonehill.
- Freud, S. (1885). *Über Coca*. Wenen: Moritz Perles.
- Gemeente Utrecht. (2021, 3 november). *Evaluatie lachgasverbod* [Raadsbrief, kenmerk 9398506].
- Goerig, M., D. Bacon & A. van Zundert (2012). Carl Koller, Cocaine, and Local Anesthesia: Some Less Known and Forgotten Facts. *Regional Anesthesia & Pain Medicine*, 37(3), 318-324. <https://doi.org/10.1097/AAP.0bo13e31825051f3>
- Goossens, F. X., & Van Hasselt, N. E. (2015). *Strategische verkenning uitgaansdrugs 2015: Denkrichtingen voor de preventie van (gezondheidsschade door) het gebruik van uitgaansdrugs onder jongeren en jongvolwassenen*. Trimbos-instituut.
- Grund, J.-P.C. en Breeksema, J. (2013). *Coffee Shops and Compromise. Separated Illicit Drug Markets in the Netherlands*. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/4516426f-086e-405c-9385-76363993d8f2/coffee-shops-and-compromise-20130713.pdf>
- Haenen, M., & Driessen, C. (2022, 1 juni). Mislukt misdaadbestrijdingsteam MIT heeft overheid bijna 160 miljoen euro gekost. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/01/mislukt-misdaadbestrijdingsteam-mit-heeft-overheid-bijna-160-miljoen-gekost-a4131162>
- Hartgers, C., Buning, E. C., van Santen, G. W., Verster, A. D., & Coutinho, R. A. (1989). The impact of the needle and syringe-exchange programme in Amsterdam on injecting risk behaviour. *AIDS*, 3(9), 571-576. <https://doi.org/10.1097/00002030-198909000-00003>
- Hoge Raad der Nederlanden. (2021, 20 april). *Veroordeling voor moord op broer kroongetuige blijft in stand*. <https://www.hogeraad.nl/actueel/nieuwsoverzicht/2021/april/veroordeling-moord-broer-kroongetuige-blijft-stand/>
- International Narcotics Control Board. (1977). *Report of the International Narcotics Control Board for 1977*. United Nations.
- Kamerstukken II 1913/14, 296, nr. 3 (MvT).
- Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 12.

- Karch, S. B. (2011). A historical review of MDMA (ecstasy). *The Open Forensic Science Journal*, 4, 20-25.
- Kennedy, J. (1995). *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Keukenkamp, S. & Ten Cate, A. (2019, 6 september). Drugsstraat verdwijnt. Festivalganger vaker naar politiebureau. *De Stentor*. <https://www.destentor.nl/dronten/drugsstraat-verdwijnt-festivalganger-vaker-naar-politiebureau-ab62o885/>
- Kleemans, E. R., & de Poot, C. J. (2008). Criminal Careers in Organized Crime and Social Opportunity Structure. *European Journal of Criminology*, 5(1), 69-98. <https://doi.org/10.1177/1477370807084225>
- Korf, D. J. (2008). An open front door: the coffee shop phenomenon in the Netherlands. In Rödner Snitzman, S., Olsson, B., & Room, R. (Eds.), *A cannabis reader: global issues and local experiences* (pp. 137-154). European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- De Kort, M. (1995). *Tussen patiënt en delinquent. Geschiedenis van het Nederlandse Drugsbeleid*. Hilversum: Verloren.
- Leuw, E., & Haen-Marshall, I. (1994). *Between prohibition and legalization: The Dutch experiment in drug policy*. [https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2870/ov-1994-03-full-text-part-1\\_tcm28-77930.pdf?sequence=1](https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2870/ov-1994-03-full-text-part-1_tcm28-77930.pdf?sequence=1)
- Lhosmot-Marquet, M., Champeyrache, C., Donnadieu, H., Jouanjus, E., Khazaal, Y., Roux, P., Varignon, B., Fleury, L., & Coyaux, C.. (2026). Cocaine use in Europe: The need for cross-sectoral collaboration between security, justice, health, and social systems. *The Lancet Public Health*, 11(1), e61-e68. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(25\)00283-X](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(25)00283-X)
- Linsen, F., Koning, R. P., van Laar, M., Niesink, R. J., Koeter, M. W., & Brunt, T. M. (2015). 4-Fluoroamphetamine in the Netherlands: more than a one-night stand. *Addiction (Abingdon, England)*, 110(7), 1138-1143. <https://doi.org/10.1111/add.12932>
- Meijer, B. H., & Deutsch, A. (2021, 7 juli). *Shooting of Dutch crime reporter attack on democracy, king says*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/shooting-dutch-crime-reporter-attack-democracy-king-says-2021-07-07/>
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap & minister van Justitie. (2007, 22 januari). *Vaststelling selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Verslavingsbeleid 1945-*. Staatscourant, 2007, 40. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2007-40-p11-SC79252.html>
- Mulder, W.G. (1987). Het methadonprogramma van de Amsterdamse GG & GD, *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, 1987;131:2037-40.

- Musch, S. (2020, 27 februari). Politie ontdekt meer drugslabs, vooral in het oosten. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/27/politie-ontdekt-meer-drugslabs-vooral-in-het-oosten-a3991929>
- Musto, D. F. (1999). *The American disease: Origins of narcotic control*. Oxford: Oxford University Press.
- Nationale Drug Monitor. (2023). Utrecht: Trimbos-instituut.
- Nationale ombudsman. (2006, 27 juni). *100%-controles op Schiphol: Over bollentjesslikkers en onschuldige slikverdachten (rapportnummer 2006/230)*.
- Nederlandse Veiligheidsbranche. (2022, augustus). *Tekort aan beveiligers dwingt tot scherp zicht op veiligheid*. <https://www.veiligheidsbranche.nl/publicaties/tekort-aan-beveiligers-dwingt-tot-scherp-zicht-op-veiligheid/>
- Neve, R. J. M., Van Ooyen-Houben, M. M. J., Snippe, J., & Bieleman, B. (2007). *Samenspannen tegen XTC: Eindevaluatie van de XTC-nota* (Cahier 2007-2). Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), ministerie van Justitie.
- Nordic Drugs and Sanctions Network (NDSN). (1996, mei). Dutch–French feud over drugs policy. *Nordic Drug and Sanctions News* 1(5). <https://www.ndsn.org/may96/feud.html>
- NOS. (2018, 22 juni). Pand Panorama-redactie beschoten met raketwerper, verdachte opgepakt. <https://www.nos.nl/artikel/2237739-pand-panorama-redactie-beschoten-met-raketwerper-verdachte-opgepakt>
- NOS. (2018, 26 juni). Busje ramt gebouw De Telegraaf, politie vermoedt opzet. <https://www.nos.nl/artikel/2238436-busje-ramt-gebouw-de-telegraaf-politie-vermoedt-opzet>
- NOS. (2021, 11 oktober). Twee keer 30 jaar cel voor moord op advocaat Derk Wiersum. <https://nos.nl/artikel/2401205-twee-keer-30-jaar-cel-voor-moord-op-advocaat-derk-wiersum>
- NOS. (2023, 28 november). Lachgasgebruik neemt af, xtc weer net zoveel gebruikt als voor corona. <https://nos.nl/artikel/2498147-lachgasgebruik-neemt-af-xtc-weer-net-zoveel-gebruikt-als-voor-corona>
- NPO Radio 1. (2022, 26 mei). Amsterdam zegt ‘ja’ tegen MDMA, maar niet iedereen is blij: “Zinloze lobby”. <https://www.nporadio1.nl/nieuws/politiek/4629c63c-dd0c-42d2-aca8-67e8f08cfo70/amsterdam-zegt-ja-tegen-mdma-maar-niet-iedereen-is-blij-zinloze-hobby>
- Nuijten, A. (2024). *Regulating paradise: The local origins of harm reduction in the Netherlands*. Amsterdam School of Historical Studies, University of Amsterdam.
- NU.nl (2024, 2 oktober). Cokesingel, Lijnhaven en Pillendijk: Rotterdam start actie tegen drugsoverlast. <https://www.nu.nl/binnenland/6330231/cokesingel-lijnhaven-en-pillendijk-rotterdam-start-actie-tegen-drugsoverlast.html>

- Openbaar Ministerie. (1994). *Aanwijzing Opiumwet*. Staatscourant 1994, 203. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie.
- Openbaar Ministerie. (1995). *Aanwijzing Opiumwet*. Staatscourant, 1995, 250. 's-Gravenhage: ministerie van Justitie.
- Openbaar Ministerie. (2020, 2 juli). *Aardschok voor georganiseerde misdaad*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/07/02/aardschok-voor-georganiseerde-misdaad>
- Openbaar Ministerie. (2021, 9 maart). *Nieuwe klap voor georganiseerde misdaad*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/03/09/nieuwe-klap-voor-georganiseerde-misdaad>
- Openbaar Ministerie. (2023, 6 november). *Eisen hoger beroep 'martelcontainer' Wouwse Plantage: OM eist celstraffen tot 9 jaar*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2023/11/06/eisen-hoger-beroep-martelcontainer-wouwse-plantage>
- Openbaar Ministerie. (2025, 17 juli). *Gevangenisstraf geëist tegen corrupte douanemedewerker*. <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/07/17/gevangenisstraf-geest-tegen-corrupte-douanemedewerker>
- Parker, H., Aldridge, J., Measham, F. (1998). *Illegal leisure: The normalisation of adolescent drug use*. Londen: Routledge.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO). (1996). *Inzake opsporing: Eindrapport (Kamerstukken II 1995/96, 24072, nrs. 10-11)*.
- Het Parool. (2019, 18 september). *Advocaat kroongetuige Nabil B. doodgeschoten in Buitenveldert*. <https://www.parool.nl/amsterdam/advocaat-kroongetuige-nabil-b-doodgeschoten-in-buitenveldert-bf9e0a4f3/>
- Quekel, S. (2019, 16 december). *Ridouan Taghi, meestgezochte crimineel van Nederland, opgepakt in villa in Dubai*. *AD*. <https://www.ad.nl/binnenland/ridouan-taghi-meestgezochte-crimineel-van-nederland-opgepakt-in-villa-in-dubai-a044e45a/>
- Quekel, S. (2025, 14 mei). *Nu al 50 festivals in Nederland afgelast in 2025, inclusief feesten met topacts: 'De groei is eruit'*. *AD*. <https://www.ad.nl/show/nu-al-50-festivals-in-nederland-afgelast-in-2025-inclusief-feesten-met-topacts-de-groei-is-eruit-a5099d8e/>
- Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC) & Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). (2021). *Jaarverslag 2020*.
- Rijksoverheid. (2019, 18 oktober). *Breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/10/18/breed-offensief-tegen-georganiseerde-ondermijnende-criminaliteit>
- Rijksoverheid. (2022, 14 november). *Per 1 januari 2023 verbod op lachgas*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/11/14/per-1-januari-2023-verbod-op-lachgas>
- Rijksoverheid. (2023, 15 september). *Aanloopfase wietexperiment start 15 december 2023 in Breda en Tilburg*. <https://www.rijksoverheid.nl/>

- actueel/nieuws/2023/09/15/aanloophase-wietexperiment-start-15-december-2023-in-breda-en-tilburg
- Rijksoverheid. (2025). *Tijdelijk experiment gesloten coffeeshopketen*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/experiment-gesloten-coffeeshopketen-wietexperiment/tijdelijk-experiment-gesloten-coffeeshopketen>
- Rijksoverheid. (2025, 1 juli). *Designerdrugverbod vanaf 1 juli van kracht*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/07/01/designerdrugverbod-vanaf-1-juli-van-kracht>
- Scheltema, J. F. (1907). The Opium Trade in the Dutch East Indies. II. *American journal of sociology*, 13(2), 224-251.
- Scheltema, J. F. (1910). The opium question. *American Journal of Sociology*, 16(2), 213-235.
- Shuldiner, H. (2022, 1 juli). Chile Receiving Synthetic Drugs Galore From Netherlands, Belgium. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/news/ecstasy-seizures-highlight-emerging-european-chilean-trafficking-connection/>
- Smit-Rigter, L. A., & Van Laar, M. W. (2021). Nieuwe psychoactieve stoffen in Nederland. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 165, D6261. <https://www.ntvg.nl/artikelen/nieuwe-psychoactieve-stoffen-nederland>
- Snelders, S. (2022), *Drugsmokkelland*. Zutphen: Walburg Pers.
- Spapens, T., Müller, T. & Van de Bunt, H. (2015). The Dutch drug policy from a regulatory perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(1), 191-205.
- Spruit, I. P. (1999). Ecstasy use and policy responses in the Netherlands. *Journal of Drug Issues*, 29(3), 653-677.
- Stb. 1928. Wet van 12 mei 1928, tot vaststelling van bepalingen betreffende het opium en andere verdoovende middelen, *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1928, nr. 167.
- Stb. 1976. Wet van 23 juni 1976 tot wijziging van de Opiumwet en enige daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1976, nr. 424. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1976-424.pdf>
- Staatscommissie MDMA. (2024). *MDMA: Voorbij de extase*. <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/rapporten/2024/05/31/vgp-1067133-b-rapport-mdma-voorbij-de-extase>
- Stadsarchief Rotterdam. (z.d.). Holland Pop Festival. <https://stadsarchief.rotterdam.nl/zoek-en-ontdek/themas/de-zomer-van-1970/holland-pop-festival/>
- Tops, P. & J. Tromp (2017) *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans.

- Trimbos-instituut & WODC. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht/Den Haag. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/afo884-evaluatie-van-het-nederlandse-drugsbeleid.pdf>
- Trimbos-instituut. (z.d.). *Geschiedenis van het DIMS*. <https://www.trimbos.nl/kennis/drugs/feiten-cijfers-drugshandel-drugsincidenten/monitoring-drugsmarkt-dims/30-jaar-dims/geschiedenis-van-het-dims/>
- Trimbos-instituut. (2018, maart). *Factsheet Lachgas (AF1384)*. Utrecht. <https://www.trimbos.nl/docs/fff0f1ee-c774-4edo-adbb-b63493d645of.pdf>
- Trimbos-instituut. (2019, december). *Leidraad voor gemeenten 3.0: Alcohol, drugs en tabak op evenementen*. Utrecht.. <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2021-44234/1/bijlage/exb-2021-44234.pdf>
- Trimbos-instituut. (2021, juli). *Factsheet 3-MMC*. Utrecht. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2021/11/AF1916-Factsheet-3-MMC.pdf>
- Trimbos-instituut. (2021). *Corona, middelengebruik en het nieuwe uitgaan*. Utrecht. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/2021/11/AF1869-Corona-middelengebruik-en-het-nieuwe-uitgaan.pdf>
- Trimbos-instituut. (2023). *Monitor Drugsincidenten. Jaarrapportage 2022*. Utrecht. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/1707/32/AF2141-Monitor-drugsincidenten-2022.pdf>
- Trimbos-instituut. (2025, 26 mei). *Recordaantal 3-MMC-samples ingeleverd bij het DIMS*. Utrecht. <https://www.trimbos.nl/actueel/nieuws/recordaantal-3-mmc-samples-ingeleverd-bij-het-dims/>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1995), *Nota 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering'*. (Kamerstukken II 1994/95, 24 077, nr. 3)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2011). *Integrale aanpak georganiseerde criminaliteit* (Kamerstukken II 2010/11, 29 911, nr. 59).
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2020). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit* (Kamerstukken II 2020/21, 29 911, nr. 292).
- United Nations. (2000, 24 juli). *Netherlands to contribute \$4.3 million for UN efforts against drug abuse*. United Nations Information Service. <https://press.un.org/en/2000/20000724.socnar818.doc.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *World Drug Report 2020: Booklet 3 (ST/CSA/5-E/2020)*. United Nations [https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20\\_Booklet\\_3.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_3.pdf)
- Van de Bunt, H. G. (2004). Organised crime policies in the Netherlands. In C. Fijnaut, & L. Paoli (Eds.), *Organised Crime in Europe. Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and beyond* (pp. 617-716). Springer.

- Van der Hoogte, A. R., & Pieters, T. (2013). From Javanese coca to Java coca: An exemplary product of Dutch colonial agro-industrialism, 1880-1920. *Technology and Culture*, 54(1), 90-116.
- Van der Pol, P., Nijkamp, L., Nabben, T., & Van Laar, M. (2017). *4-Fluor-amfetamine: gebruikers en gebruik in beeld*. Trimbos-instituut & Bongger Instituut voor Criminologie. <https://www.trimbos.nl/docs/20815ac1-2e65-4d01-9b56-66e129da23ba.pdf>
- Van Schoonberghe, E., Spapens, P., Zwaal, P. (2012). *Tersluiks. Alcoholsmokkel en sluikstokerij in de lage landen*. Gent: Snoeck
- Van der Torre, E., & Van Ooyen-Houben, M. (2022). *Drugscriminaliteit en ondermijning*. Den Haag: WODC.
- Van Laar, M. W., Van Ooyen-Houben, M. M. J., Croes, E. A., Meijer, R. F., Brunt, T. M., Ketelaars, A. P. M., & Van der Pol, P. M. (2013). *Nationale Drug Monitor: Jaarbericht 2012*. Trimbos-instituut & Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).
- Van Santen, D. K., Coutinho, R. A., van den Hoek, A., Buster, M. C. A., van Brussel, G. H. A., & Prins, M. (2021). Lessons learned from the Amsterdam Cohort Studies among people who use drugs: A historical perspective. *Harm Reduction Journal*, 18(1), 2. <https://doi.org/10.1186/s12954-020-00444-6>
- Verenigde Naties. (1988). *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988. United Nations Treaty Series, volume 1582, p. 95. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=VI-19&chapter=6](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-19&chapter=6)
- Vereniging Nederlandse Poppodia en Festivals (VNPF). (2023). *Poppodia & Festivals in Cijfers 2022*. Respons.
- Vos, S. (2024, 4 oktober). 'Cokesingel' geen goed idee, zegt Jellinek. Binnenlands Bestuur.
- VPRO / NPO 3FM. (2025, 19 juni). #223: *Festivals experimenteren met boetes voor drugsgebruik* [Podcastaflevering De Machine]. <https://www.npo3fm.nl/podcasts/de-machine/126123/223-festivals-experimenteren-met-boetes-voor-drugsgebruik>
- White House, International Crime Threat Assessment. (2001) <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/pub45270/pub45270chap2.html>
- Zandstra, P. & W. Pottjewijd. (2021). *XTC – een biografie*. Amsterdam: Querido Fosfor.

# Een tegenstrijdig evenwicht

Tussen economie, tolerantie en diplomatie in de Nederlandse omgang met drugs (1875-2025)

Koen Hoogendoorn

---

WRR

