



Afb. 1: A. J. Van Dongen, afbeelding van enkele bezoekers van het inloophuis voor drugsverslaafden in het kantoor- en winkelcentrum Hoog Catharijne te Utrecht, 1992. Bron: Het Utrechts Archief, <https://bit.ly/41PfiYF>.

## De legitimiteit van de schaduwstaat: Hoe individualiserend beleid de drugscriminaliteit een kans gaf

### Emma Tiggelaar

How was organised crime able to infiltrate our daily lives so thoroughly? In this article, Emma Tiggelaar examines the development of the so-called 'shadow state' and its effects on society. By interviewing care workers, looking at national economic and drugs-related policies, and applying political scientist Joseph Nye's theory of soft, hard and smart power, the author investigates the dwindling legitimacy of the Dutch government.

'Zesduizend euro? Daar doe ik het voor.' Aan het woord is een jongen van zestien over het plegen van een liquidatie.<sup>1</sup> De drempel hiervoor lijkt volgens het Openbaar Ministerie (OM) vandaag de dag lager te liggen dan voorheen, en zijn woorden bevestigen dit.<sup>2</sup> Deze jongere is

niet de enige die voor zesduizend euro iemand 'koud zou maken', de prijzen voor gewelddadige liquidaties dalen vermoedelijk al jaren.<sup>3</sup> En ook de doelwitten veranderen. Waar liquidaties vroeger voornamelijk in de criminele sfeer plaatsvonden, worden nu ook publieke figuren bedreigd. De moorden op advocaat Derk Wiersum en

<sup>1</sup> Psycholoog in de forensische psychiatrie (naam bij auteur bekend), interview, De Waag Utrecht, in gesprek met de auteur, (Utrecht 2023).

<sup>2</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid, "Strafzaak Marengo," versie 15 augustus 2022, <https://bit.ly/3TNWsnA>.

<sup>3</sup> Tobias den Hartog, "Grapperhaus: De prijs van een huurmoord ligt steeds lager," *Het Parool*, 4 april 2018, <https://bit.ly/3tzd47x>.

misdaadverslaggever Peter R. de Vries zijn hier spraakmakende voorbeelden van.<sup>4</sup> Dit roept de vraag op in hoeverre criminelen zich nog wat aantrekken van het gezag van de staat. 'Drugsmisdaad stort ons land in noodsituaties', stelt procureur-generaal van het OM Theo Hofstee samenvattend.<sup>5</sup>

### Het idee dat de legitimiteit die een overheid uit bureaucratie en geweldsmonopolie haalt, is nieuw

Met de noodsituatie in 'ons land' doelt Hofstee niet enkel op gevolgen voor de burger. Ook de rechtsstaat en de legitimiteit van de overheid hebben te lijden onder de opkomst van de drugsmisdaad.<sup>6</sup> Deze legitimiteit is begin vorige eeuw gedefinieerd door socioloog Max Weber en stoelt op de begrippen charisma, traditie en bureaucratie.<sup>7</sup> Volgens Weber bepalen deze drie factoren of burgers geneigd zijn een leider of overheid te volgen. Wanneer een overheid op geen van deze drie gebieden de overhand heeft, verliest zij haar legitimiteit. Bij een democratie zoals in Nederland speelt met name bureaucratie een grote rol: de overheid zorgt met wetten en regels voor een

geordende samenleving en ontleent daar legitimiteit aan. In deze wetten en regels zijn verschillende vormen van machtsvertoon te onderscheiden, die neerkomen op *hard*, *soft* of *smart power* zoals beschreven door de politicoloog Joseph Nye.<sup>8</sup> *Hard power* beschrijft een fysieke ondersteuning van macht, zoals het inzetten van een leger of een politiekorps. Het geweldsmonopolie dat de overheid heeft, versterkt haar machtspositie verder: enkel de staat mag legaal geweld gebruiken.<sup>9</sup> *Soft power* staat voor het psychologisch ondersteunen van macht, bijvoorbeeld door het inzetten van cultuur. Koningsdag is hier een voorbeeld van. *Smart power*, Nye's laatste vorm van macht, combineert deze twee. Bijvoorbeeld de AIVD-kerstpuzzel: daarmee wordt een *hard power*, de Nederlandse geheime dienst, gepresenteerd als de organisatie die het mogelijk maakt om gezellig samen te puzzelen met kerst, een *soft power*.<sup>10</sup>

De invloed van beleid op misdaad of legitimiteit is al eerder onderzocht.<sup>11</sup> Ook zijn grote misdaadorganisaties en de manier waarop deze intern functioneren

<sup>8</sup> Joseph S. Nye, "Hard power, soft power, and smart power," in *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, red. Andrew F. Cooper, Jorge Heine en Ramish Thakur (Oxford: Oxford University Press, 2013), 559-574.

<sup>9</sup> Max Weber, *Politik als Beruf*, (Berlijn: Duncker & Humblot, 2010), 11e druk.

<sup>10</sup> "AIVD Kerstpuzzel," <https://bit.ly/3vtuHGk>.

<sup>11</sup> Gerard Breeman, Arco Timmermans en Frederik van Dalen, *Politiek van de aandacht voor het Nederlandse Veiligheidsbeleid*, (Wageningen: Wageningen Universiteit, 2011), <https://bit.ly/47tqMqm>; Michael Hechter, "Legitimacy in the Modern World," *American Behavioral Scientist* 53, no. 3 (2009): 279-280; Margriet van Laar en Marianne van Ooyen-Houben, red., *Evaluatie van het Nederlandse Drugsbeleid*, WODC Rapport 1790 (Den Haag: WODC, 2009); Ed Leuw en Ineke Haen-Marshall, red., *Between Prohibition and Legalization: The Dutch Experiment in Drug Policy* (Amsterdam: Kugler Publications, 1994).

<sup>4</sup> B. van Gestel en R.F. Kouwenberg, *Tweede verkennende studie Liquidaties*, Cahier 2021-27 (Den Haag: WODC, 2021).

<sup>5</sup> Theo Hofstee, "Ondermijnende drugscriminaliteit," *Opportuun* no. 5 (oktober 2021), <https://bit.ly/3TKm2JJ>.

<sup>6</sup> Edwin W. Kruisbergen e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing*, Cahiers 2019-17 (Den Haag: WODC, 2019).

<sup>7</sup> Max Weber, "The three types of legitimate political rule," *Society and Institutions* 4, no. 1 (1958): 1-11.

al in kaart gebracht.<sup>12</sup> Maar nog weinig onderzocht is het idee dat de legitimiteit die een overheid uit bureaucratie en geweldsmonopolie haalt, zich kan splitsen tussen de overheid en machthebbers los van de overheid, waardoor een overheid niet meer vanzelfsprekend de macht in handen heeft. Dit idee, ook wel *dual legitimacy* genoemd, is slechts kort beschreven door de sociologen Steven Seidman en Michael Gruber met betrekking tot religieuze broederschappen.<sup>13</sup> De rol die de drugsmisdaad hierin kan spelen, is nog minder bekeken, hoewel juist in dat circuit de wetten en regels die de overheid belichaamt minder aangenomen en gevolgd worden. Vanuit deze drugscriminaliteit zijn groepen ontstaan die het geweldsmonopolie en bureaucratisch gezag van de staat aantasten, en die in de invloedssfeer van de staat een eigen 'legitieme' organisatie gestart zijn met een eigen geweldsmonopolie: een schaduwstaat.

In dit artikel wordt de opkomst van deze schaduwstaat verklaard door middel van interviews met verslavings- en beleidsexperts uit Utrecht en beleidsanalyses met behulp van de theorie van Joseph Nye. In grote lijnen wordt landelijk beleid op het gebied van drugs en individualisering van de afgelopen dertig jaar bekeken. Vervolgens worden de uitwerkingen van dit beleid op regio Utrecht geanalyseerd, omdat een invloedrijke organisatie van drugscriminaliteit daar haar wortels heeft. Hieruit zal blijken dat er door verschuivingen in beleid een splitsing in

<sup>12</sup> Alan Wright, *Organised Crime* (London: Taylor & Francis, 2005); Erwin R. Muller e.a., *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2010), 62-69; E.R. Kleemans e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: tweede rapportage op basis van de WODC-monitor* (Den Haag: WODC, 2002).

<sup>13</sup> Steven Seidman en Michael Gruber, "Capitalism and Individuation in the Sociology of Max Weber," *The British Journal of Sociology* 28, no. 4 (1977): 498-508.



Afb. 2: Tekening van een pil met het logo van de Rijksoverheid. Bron: Emma Tiggelaar.

de legitimiteit van de overheid heeft plaatsgevonden, waardoor een schaduwstaat heeft kunnen ontstaan.

#### **Harm Reduction op eigen risico**

Het begin van deze schaduwstaat ligt verscholen in de ontwikkelingen van drugsbeleid van de afgelopen dertig jaar. De crisis van de jaren tachtig dreunde nog na in de portemonnee van het kabinet, waardoor bespaard moest worden op sociale zaken.<sup>14</sup> Dit was niet gek, aangezien de visie op de verzorgingsstaat rond dezelfde periode begon te keren.<sup>15</sup> Men kon de hoge kosten ervan lastig verkroppen wanneer economische groei nog zo onzeker was. Hierdoor ontstond er een beginnende nachtwakersstaat, met minder invloed van de overheid op het gebied van bijvoorbeeld educatie, zorg en openbaar vervoer. De burger was meer op zichzelf

<sup>14</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, "Inkomens verdeeld, 40 jaar in vogelvlucht," versie 14 oktober 2021, <https://bit.ly/3SbAdX8>.

<sup>15</sup> Willem A. Trommel en Romke van der Veen, red., *De herverdeelde samenleving: De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 1999), 7-11; Rodrigo Fernandez, *Denken over de verzorgingsstaat van morgen: Hoe globalisering en de financiële crisis Nederland vormgeven* (Den Haag: Boom Lemma Uitgevers, 2014), 23-29.

aangewezen.<sup>16</sup> Door de voorzichtige economische groei leken minder mensen afhankelijk van de sociale voorzieningen, waardoor overkoepelende sociale zaken werden verwisseld voor situatiespecifieke toeslagen.<sup>17</sup>

Ondertussen maakten landen in Europa zich klaar voor een andere grote verandering: de interne markt ging open.<sup>18</sup> De opening van de interne markt in combinatie met het nachtwakersbeleid maakte de opkomst van het individualisme nog makkelijker: elk huishouden kon zelf deelnemen aan de markt door aandelen te verhandelen of te reageren op internationale vacatures. Daarnaast maakte het vrije verkeer nieuwe markten mogelijk. Er was weliswaar afgesproken dat men zich vrij door Europa kon begeven, maar landen of bedrijven hielden alsnog graag vat op wat er binnenkwam. Dit deed de private beveiliging en opsporing toenemen, waarmee de afbouw van het geweldsmonopolie begon.<sup>19</sup>

Deze combinatie van toenemend individualisme en een afnemend geweldsmonopolie bleek vruchtbare grond voor drugscriminelen. Ook zij profiteerden van de opengestelde

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 1990, 21300 Miljoenennota 1990, 88-111.

<sup>17</sup> P. Schnabel, "Een sociale en culturele verkenning voor de langere termijn," in *Trends, dilemma's en beleid*, red. Sociaal Cultureel Planbureau (Den Haag, 2000), 11-28; Centraal Bureau voor de Statistiek, "Inkomens verdeeld, 40 jaar in vogelvlucht".

<sup>18</sup> Europese Unie, "Geschiedenis van de Europese Unie, 1990-99, (versie 1999), <https://bit.ly/3NRotX5>; Andere Tijden, VPRO en NTR, Schitterende hoogmoed in de jaren 90, aflevering 58, 2015, <https://bit.ly/3S9iVKd>.

<sup>19</sup> R. van Steden, "Politiefunctie in private handen: de ontwikkeling van commerciële beveiliging en opsporing in Nederland," *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg* 1 no. 3(2002): 3-11.



Afb. 3: Tekening van het koffertje van de minister van Financiën met de tekst 'Ille dinsdag in September', met ernaast een zakje drugs. Bron: Emma Tiggelaar.

grenzen en voorzichtige economische groei.<sup>20</sup> Daarnaast was er een gebrek aan *hard power*-drugsbeleid, wat Nederland tot een interessante bestemming voor drugshandelaren maakte. Het skelet van het Nederlandse gedoogbeleid, waarin veel verboden is maar weinig gehandhaafd wordt, bestond al, maar landelijke criteria omtrent opsporing en vervolging nog niet.<sup>21</sup> De opkomst van heroïne en ecstasy, drugs die sinds 1985 populair werden onder scholieren, liet de maatschappelijke tekortkomingen van de wetgeving duidelijk zien.<sup>22</sup> Met de opkomst van aids werd in de politiek het *Harm Reduction*-beleid aangenomen: veiligheid van de gebruiker kreeg de hoogste prioriteit, te zien in beleid omtrent gebruikersruimtes en schone naalden.<sup>23</sup> De overheid ging liever

<sup>20</sup> Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *Europees Drugsrapport: Trends en ontwikkelingen* (Luxemburg 2021).

<sup>21</sup> Kamerstukken II 1995, 24072 Enquête Opsporingsmethoden, nr. 16; M. Abraham e.a., *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit - samenvatting* (Tilburg 2021).

<sup>22</sup> Trimbos-instituut, Utrecht en WODC, *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid* (Den Haag 2009), 18-21 en 46-54.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 18-21.

overlast tegen dan criminele handelingen. Hoewel het gedoogbeleid geen kans mocht geven aan de georganiseerde criminaliteit om 'geld te verdienen aan de gedoogde verkoop van cannabis'.<sup>24</sup>

Aan de hand van de theorie van Nye wordt duidelijk dat dit beleid paradoxaal is. Aan de ene kant bouwt de staat tijdens de afbouw van de sociale voorzieningen in de jaren negentig aan zijn politiemacht. Dit is een voorbeeld van het vergroten van *hard power*. Aan de andere kant worden deze mogelijkheden niet ingezet wanneer we kijken naar het drugsbeleid. Integendeel, bij het drugsbeleid kijkt de overheid meer naar nazorg en preventie, door op de veiligheid van de burger te focussen. Daarmee wordt een vorm van *soft power* aangewend door de overheid, die de bevolking probeert te laten zien dat drugs ongezond zijn. Dit, terwijl de overheid juist haar invloed in het dagelijks leven van de burger afbouwt door het afbouwen van de sociale voorzieningen. Ten slotte is er een vorm van *smart power* te vinden in het beleid omtrent de georganiseerde criminaliteit. Ook deze werd in zekere zin gedoogd, maar mocht niet tot overlast zijn voor de bevolking. Coffeeshops mogen bestaan en bevoorraad worden, maar harddrugs in de openbare ruimte worden niet geduld. Hiermee werd duidelijk gemaakt dat het ongewenst was – *soft power* – en dat ze buiten een bepaalde grens ook aangepakt zouden worden – *hard power*.

### **Waar de eerste groep een deel van zijn geld begon te besteden aan drugs, kwam de tweede groep op een andere manier met de criminele wereld in aanraking**

<sup>24</sup> Ibidem, 24-26.

Dit beleid leidt op alle fronten tot toenemend individualisme, waarin meer autonomie en verantwoordelijkheid wordt verwacht van de burger. Bijvoorbeeld in de vorm van toeslagen aanvragen en beslissingen omtrent zorg. Verder maakt de door de Europese markt mogelijk gemaakte toename van private beveiliging en opsporing de burger 'onafhankelijk' van de politie en de overheid. Dit is in lijn met het drugsbeleid. Waar het in eerste instantie lijkt alsof de overheid je helpt veilig drugs te gebruiken, vraagt het gedoogbeleid juist in extreme mate eigen verantwoordelijkheid. Het is aan de burger zelf of deze drugs wil doen, en het krijgen van die drugs wordt nauwelijks bemoeilijkt. Ook bij het gebruik staat de overheid voor je klaar. Wil je je pilletje testen? Kom maar naar de GGD. Dit is een passieve opstelling van de overheid: pas wanneer de persoon de omgeving tot last wordt, wordt de overheid actief. Op deze manier vraagt zelfs het paternalistische *Harm Reduction*-beleid verantwoordelijkheid van de burger. De crimineel aanpakken hoeft immers niet als de burger zich goed gedraagt.

#### **Vlucht naar de onderwereld**

Met het in kaart brengen van de georganiseerde misdaad, rond 2015, is de visie op drugs een beetje bijgesteld van hoe deze begin 2000 was.<sup>25</sup> De organisatiestructuren die zijn ontstaan met Nederland als doorvoerland van drugs maakten een gerichtere wetgeving omtrent in- en uitvoer van drugs noodzakelijk. Wederom is het *hard power*-arsenaal uitgebreid, en wordt er meer *soft power*-beleid gevoerd door middel van campagnes en voorlichtingen.<sup>26</sup> In tegenstelling tot

<sup>25</sup> Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum, *Samenspannen tegen XTC* (Den Haag 2007), 1-2.

<sup>26</sup> NOS, "Rotterdam start campagne tegen drugsgeweld: 'Jouw lijntje, zijn liquidatie'", versie 2 oktober 2023, <https://bit.ly/48lZdue>.

dertig jaar geleden zijn ook de regels tegen drugscriminaliteit aangescherpt met hogere straffen en betere regelingen omtrent kroongetuigen.

Hiermee doet de overheid een poging om de georganiseerde criminaliteit terug te dringen. Deze criminaliteit begon vanuit samenwerkingen met het buitenland, die drugssmokkel makkelijker maakten. Deze samenwerkingen functioneren vanuit verschillende steden in Nederland. Zo heeft ook de Italiaanse maffia voet aan de grond in Nederland en startte het Utrechtse netwerk van Ridouan Taghi met een van een familielid geërfde handelsroute vanuit Marokko.<sup>27</sup> Van hieruit werd het een van de grootste Nederlandse criminele organisaties.

'Iedereen heeft wel een lijn met Taghi', aldus een forensisch psycholoog die in regio Utrecht jongeren begeleidt. 'Met z'n neef, of een van z'n broers... Niet direct, maar altijd een lijntje.'<sup>28</sup> Zo gek is dat niet, zeggen maatschappelijk medewerkers in dezelfde regio. 'Als je kijkt naar de verantwoordelijkheden die mensen nu dragen, is het voor velen niet meer mogelijk normaal mee te draaien in de maatschappij.' Zo komen ze in de criminaliteit terecht. 'En als je eten op tafel brengt, knippen je ouders snel een oogje dicht.'<sup>29</sup> Daarmee wordt de vinger op de zere plek gelegd: het beleid van de afgelopen jaren heeft geen gelijkmatig

<sup>27</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie en Universiteit Tilburg, *Cerca Trova: Een analyse van de Italiaanse maffia in Nederland* (Tilburg 2007); Jan Meeus en Wouter Laumans, "Ridouan Taghi: 'Ze gaan voelen wat woede is'", *NRC*, versie 16 december 2019, <https://bit.ly/3RLcmvJ>.

<sup>28</sup> Psycholoog in de forensische psychiatrie, interview.

<sup>29</sup> Maatschappelijk werker (naam bij auteur bekend), interview, Leger des Heils Domus+ de Hoek (Utrecht 2023).

effect gehad op de samenleving.<sup>30</sup> Een groot deel van de Nederlanders ging er door het beleid van de jaren negentig op vooruit. Mensen profiteerden van marktgroei en hadden meer te besteden. Maar genoeg huishoudens gingen er juist op achteruit.<sup>31</sup> Zo nam het aantal huishoudens met een laag inkomen toe, en steeg ook in Utrecht voor bepaalde groepen de kans op armoede. Waar de eerste groep een deel van zijn geld begon te besteden aan drugs, waardoor de vraag werd opgedreven, kwam de tweede groep op een andere manier met de criminele wereld in aanraking. Door het afbouwen van de verzorgingsstaat kon deze groep niet meer terecht bij de overheid met financiële problemen. Door het toenemende individualisme werden deze mensen weggedreven van de overheid. 'Het idee is ontstaan dat wie niet voor zichzelf kan zorgen, op de een of andere manier gefaald heeft', aldus maatschappelijk medewerkers.<sup>32</sup> Mede hierdoor is het vertrouwen in de overheid bij deze groep in Utrecht vaak laag, en de hoop op verbetering is nagenoeg verdwenen. Dit drijft mensen tot het zoeken naar alternatieve manieren van geld verdienen.

### **Verslaafd raken wil niemand, maar eens wat proberen moet toch kunnen**

De georganiseerde drugscriminaliteit in regio Utrecht speelt hierop in. Jongeren uit kwetsbare gezinnen worden

<sup>30</sup> G. Engbersen, *Fatale Remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis* (Leiden: Amsterdam University Press/Pallas Publications, 2009).

<sup>31</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Inkomens verdeeld, 40 jaar in vogelvlucht'; Centraal Bureau voor de Statistiek, "Armoedemonitor 1997," versie 15 september 1997, <https://bit.ly/48kG560>.

<sup>32</sup> Maatschappelijk werker, interview.

gerekruteerd met beloftes van geld en verbetering van de levensomstandigheden.<sup>33</sup> Veel van hen zien het gewoon niet voor zich dat ze ooit een eigen woning kunnen kopen. Dat maakt ze moedeloos, dan grijpen ze alles aan om daar verandering in te brengen.<sup>34</sup> Dat geldt niet alleen voor jongeren. Hetzelfde probleem speelt bij volwassenen die geen heil meer zien in het 'zoveelste behandeltraject'.<sup>35</sup> Hier speelt het gebrek aan aandacht voor drugsgebruikers die geen overlast veroorzaken ook een rol. Acute zorg is er, een plek om te wonen is er ook zolang je een gevaar voor de samenleving vormt, maar waar moet je heen nadat je geen acute hulp meer nodig hebt? Veel ex-gebruikers komen weer in hun oude omgeving terecht, die hen weer terug aan de drugs helpt. Dat is een bron van frustratie voor hulpverleners. Het versterkt naar het idee van de maatschappelijk werker het gevoel dat de verslaafden gefaald hebben en afgeschreven zijn: 'Hierdoor blijven ze in het patroon van drugsgebruik en drugsgeweld hangen.'<sup>36</sup>

De hoeveelheid mensen die afhankelijk is van criminele organisaties in regio Utrecht neemt daardoor alleen maar toe, waardoor de burger deze organisaties een vorm van legitimiteit biedt. Er is meer kans dat de georganiseerde misdaad voor brood op de plank zorgt dan de overheid, dus is het voordeliger hen te volgen. Ook de burger die niet actief deelneemt aan de organisatie,

---

<sup>33</sup> I. Weijers, H. Ferwerda en R. Roks, "Te groot voor de wijkagent, te klein voor de recherche," *PROCES* no. 5 (2021): 264-275.

<sup>34</sup> Psycholoog in de forensische psychiatrie, interview.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Maatschappelijk werker, interview.

legitimeert het bestaan ervan niet alleen door drugs te gebruiken, maar ook door de overwegend neutrale mening omtrent drugs die heerst.<sup>37</sup> Verslaafd raken wil niemand, maar eens wat proberen moet toch kunnen. Daarmee creëert de burger een markt voor de drugs die door het criminele circuit verspreid worden. Doordat deze markt niet gereguleerd is, omdat hij illegaal is, brengt dit verschillende vormen van criminaliteit met zich mee. Het ontbreken van een duidelijke stelling van de overheid op drugsgebied, en een overdaad aan *soft power* en begeleiding, heeft een verdeelde legitimiteit gecreëerd waarbij de schaduwstaat door de burger in stand gehouden wordt: de burger creëert de markt, en gaat tegelijkertijd in dienst bij de criminele organisatie die de drugs levert.

#### **Drugscriminelen en het torentje**

Op deze manier heeft de overheid door beleid van de afgelopen dertig jaar haar eigen legitimiteit afgeworpen en is deze opgepakt door de drugscriminaliteit. Die vormt hiermee een schaduwstaat die gelegitimeerd wordt door de burgers met directe en indirecte steun van de drugshandel. De individualisering die ten grondslag lag aan het economische beleid en het drugsbeleid heeft de ontkoppeling van burger en overheid ingeleid. Deze ontkoppeling dreef bepaalde huishoudens in de armen van de criminaliteit, terwijl anderen een markt creëerden door een neutrale of zelfs positieve mening over drugs te vormen. Uiteindelijk is een groep afhankelijk geworden van een andere organisatie dan de staat, waardoor deze organisatie gelegitimeerd is. Daarnaast heeft zij de mogelijkheid gekregen een geweldsmacht op te bouwen waarmee zij in het openbaar afrekenen met vijanden.

---

<sup>37</sup> Daphne Cornelisse, "Bijna helft van jongeren vindt af en toe harddrugs gebruiken prima: 'Alcohol is schadelijker dan pilletje, dus waarom niet?'," versie 20 juli 2023, <https://bit.ly/47EgeOB>.

Dit vindt plaats in de ruimte die ontstaan is door de afbouw van het *hard power*-beleid van de overheid en de opkomst van private beveiliging. Hiermee is de legitimiteit van de staat verdeeld: er is *dual legitimacy* ontstaan tussen de overheid en de onderwereld.

Dit artikel heeft de oorzaak en uitwerking van deze verdeling van de legitimiteit in kaart gebracht, waardoor risicogebieden geïdentificeerd en aangepakt kunnen worden. Met deze lessen kan toekomstig beleid staatsbestendig gevormd worden, in plaats van de ontstane schaduwstaat in de hand te werken. Want door neveneffecten van beleid van de afgelopen dertig jaar, specifiek in de regio Utrecht, is de legitimiteit die van origine bij enkel de overheid lag, nu verdeeld tussen twee staten. Er is een schaduwstaat ontstaan: gelegitimeerd door de burger, ondersteund met geweld, gedoogd door beleid.

*Emma Tiggelaar is a bachelor's student in History at Utrecht University. She has a broad interest, ranging from the criminal justice system to political history to secret service agencies in early modern times. At the moment, she also studies Forensic Science (MSc) at the University of Amsterdam.*