

De gevolgen van de plaatsing van lachgas op de Opiumwet lijst II

*Maureen Groothuis
juni 2021*

EEN ONDERZOEK NAAR DE MOGELIJKE GEVOLGEN VOOR DE HANDEL IN LACHGAS DOOR HET VERBOD OP LACHGAS

Goor, Juni 2021

**Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland
&
Avans Hogeschool, Academie voor Veiligheid en Bestuur,
Opleiding Integrale Veiligheidskunde**

Begeleider Regionaal Informatie en Expertise Centrum:
Iris Versprille

Begeleider Avans Hogeschool:
Rob Benning

Auteur:
Maureen Groothuis

Voorwoord

Dit document vormt de verantwoordingsrapportage van het afstudeeronderzoek dat ik heb uitgevoerd voor het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland (RIEC-ON). Het afstudeeronderzoek is uitgevoerd in opdracht van Avans Hogeschool, Breda. Het dient ter afsluiting van de opleiding Integrale Veiligheidskunde. Het onderzoek is in twintig weken uitgevoerd in de periode van 1 februari tot 7 juni 2021. Het onderzoek is tot stand gekomen door verschillende signalen bij het RIEC-ON met betrekking tot de handel in lachgas. Met het vooruitzicht op een wetswijziging van de Opiumwet lijst II, wil het RIEC-ON inzichtelijk krijgen welke mogelijke gevolgen de wijziging mee gaat brengen voor ondermijning en hoe zij daar op in kunnen spelen. Het document is bestemd voor alle RIEC's in Nederland en haar partners.

Bij deze wil ik graag Iris Versprille, Onderzoeker/Analist RIEC Oost-Nederland, bedanken voor alle informatie, haar vertrouwen en goede begeleiding vanuit de praktijk. Ook wil ik Miranda Tackenkamp, Onderzoeker/Analist RIEC Oost-Nederland, bedanken voor haar adviezen en input vanuit de praktijk. Daarnaast wil ik het gehele team van RIEC Oost-Nederland bedanken voor de mogelijkheden en informatieverschaffing. Vanuit de opleiding Integrale Veiligheidskunde wil ik Rob Benning, docent Avans Hogeschool, bedanken voor de begeleiding.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Maureen Groothuis

Samenvatting

Lachgas (distikstofmonoxide) wordt steeds vaker recreatief gebruikt. De handel achter lachgas neemt ook toe en het verdienmodel is groot. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kondigde in 2019 aan lachgas op de Opiumwet lijst II te willen plaatsen. Hier zitten diverse gevolgen aan voor zowel de gebruiker als de handel achter lachgas.

Het doel van dit onderzoek is het bedrijfsproces van lachgas in kaart brengen met de daarbij mogelijke risico's voor ondermijning. Daarnaast wordt een inschatting gemaakt van de mogelijke veranderingen in dit proces bij een verbod op lachgas. Hiervoor worden aanbevelingen gedaan in de vorm van een ➔ **barrièremodel**. Om dit doel te kunnen bereiken is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

“Welke barrières in het bedrijfsproces van lachgas kan het RIEC-samenwerkingsverband opwerpen om de risico's van ondermijning te beperken c.q. voorkomen, wanneer lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt geplaatst?”

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek, open interviews, een toekomstverkenningmodel en focusgroepen. De interviews vormen de basis van de toekomstverkenning. In de toekomst verkenning worden scenario's geschetst over hoe het bedrijfsproces van lachgas mogelijk gaat veranderen. Het toekomstverkenningmodel is aan de hand van focusgesprekken met de respondenten gecontroleerd. De indicatoren voor ondermijning die naar voren zijn gekomen in het onderzoek zijn op een barrièremodel geplaatst. Om de risico's van ondermijning te beperken of te voorkomen worden verschillende aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen worden gepresenteerd in een ➔ **barrièremodel** en zijn gekoppeld aan de betrokken partners.

Uit het onderzoek is gebleken dat het RIEC-samenwerkingsverband zowel preventieve als repressieve maatregelen kan treffen om risico's van ondermijning in het bedrijfsproces van lachgas te beperken of te voorkomen. Het RIEC-samenwerkingsverband kan preventief actieve handelaren monitoren en zorg dragen voor de zichtbaarheid van het gehele bedrijfsproces. Daarnaast kan het RIEC-samenwerkingsverband zicht blijven houden en waar mogelijk repressief optreden door het in acht te nemen van het barrièremodel tijdens hun werkproces.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	7
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Doelstelling.....	11
1.3 Hoofdvraag.....	12
1.4 Deelvragen.....	12
1.5 Afbakening.....	12
1.6 Leeswijzer.....	15
2. Methode van onderzoek.....	17
2.1 Onderzoeksmethoden.....	17
2.1.1 Literatuuronderzoek.....	17
2.1.2 Open Interviews.....	17
2.1.3 Focusgroepen.....	17
2.1.4 Toekomstverkenning.....	17
2.2 Onderzoeksopzet.....	18
2.3 Kwaliteit.....	18
2.3.1 Betrouwbaarheid.....	18
2.3.2 Validiteit.....	18
2.3.3 Bruikbaarheid.....	19
3. Theoretisch kader.....	21
3.1 Lachgas.....	21
3.1.1 Geschiedenis lachgas.....	21
3.1.2 Reguliere toepassingen.....	21
3.1.3 Risico's lachgas.....	21
3.1.4 Gebruikersgroepen lachgas.....	23
3.2 Wet- en regelgeving lachgas.....	24
3.2.1 Import.....	24
3.2.2 Vervoer.....	24
3.2.3 Opslag.....	26
3.2.4 Verkoop.....	27
3.3 Opiumwet lijst II.....	28
3.3.1 Algemeen.....	28
3.3.2 Toevoeging lachgas Opiumwet.....	28
3.4 Toekomstverkenningmodel.....	29

4	Resultaten.....	32
4.1	Het bedrijfsproces van lachgas	32
4.1.1	Inkoop	32
4.1.2	Opslag	34
4.1.3	Vervoer.....	34
4.1.4	Handel.....	36
4.2	Risico's voor ondermijning.....	38
4.3	Verandering van het proces bij verbieden lachgas.....	43
4.3.1	Verwachte veranderingen	43
4.3.2	Toekomstverkenning.....	46
4.4	Nieuw bedrijfsproces lachgas.....	48
4.4.1	Mate van onzekerheid en impact	48
4.4.2	Toekomstscenario's	49
4.4.3	Verandering Modus Operandi	51
4.4.4	Focusgesprekken	55
4.4.5	Barrières.....	58
	Conclusie	60
	Discussie	62
	Aanbevelingen	63
	Bronnenlijst.	64
	Bijlagen	67
1.	Actoranalyse.....	67
2.	Wetsartikelen.....	68
3.	Respondentenlijst	70

Afkortingenlijst

ADR	Accord relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOR	Besluit omgevingsrecht
CAM	Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CLP	Classification, labelling and packaging
ECHA	Europees Agentschap voor chemische stoffen
FIOD	Fiscale Inlichtingen en OpsporingsDienst
GHS	Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
PGS 15	Publicatie Reeks Gevaarlijke Stoffen, Nr.15
REACH	Europees systeem voor registratie, evaluatie, autorisatie en restrictie van chemicaliën
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
NOG	Noord- en Oost-Gelderland
RIEC-ON	Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VLG	Regeling Vervoer over land van gevaarlijke stoffen
WM	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WVGS	Wet vervoer gevaarlijke stoffen

1



1. Inleiding



In dit hoofdstuk wordt de aanleiding van het onderzoek beschreven in paragraaf 1.1. Hierna wordt ingegaan op de doelstelling (1.2) en de hoofdvraag (1.3) van het onderzoek. De deelvragen voortgekomen uit de hoofdvraag worden omschreven in paragraaf 1.4. Hierop volgt een afbakening van het onderzoek en een afbakening van de begrippen in paragraaf 1.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer van het gehele rapport (1.6).

1.1 Aanleiding

Toegenomen handel

Waar distikstofmonoxide (lachgas) oorspronkelijk werd toegepast in (dier)geneeskunde als kortwerkende pijnstiller, in technische industrieën als synthese en oxiderend gas en in de horeca en voedingsmiddelenindustrie als drijfmiddel voor het opspuiten van bijvoorbeeld slagroom, wordt het tegenwoordig steeds vaker als recreatief roesmiddel gebruikt (Rijksoverheid, (z.d.) Nota van toelichting). Lachgas is een kleurloos, niet-irriterend gas met een zoete geur en smaak. Het wordt ingeademd via (meestal) latex ballonnen. De handel achter lachgas is breder dan enkel de handel en verkoop van de ballonnen om het gas te inhaleren. Er wordt ook gehandeld in patronen, gasflessen, tanks of cilinders waarmee de ballonnen worden gevuld (slagroompatronengroothandel.nu). Aan onderstaande krantenkoppen is te zien dat het gebruik van lachgas, maar ook de handel erachter, steeds populairder wordt.

7 september 2020 • Volkskrant

Hoe de handel in lachgas in vier jaar tijd uit de hand liep, en wat een verbod teweeg kan brengen

11 november 2018 • NOS

De lachgas-handel is een markt van Cowboys

25 mei 2019 • AD | ad.nl

Deze jongens stopten met hun studie om van lachgas big business te maken

22 juli 2020 • Drugs en Uitgaan « Drugsenuitgaan.nl

Nederlandse Vereniging voor IC: 'Meer vergiftigingen met lachgas en 3-MMC in 2019'

Lachgas wordt recreatief gebruikt vanwege de milde geestverruimende effecten en de korte roes. Vandaag de dag is het middel in Nederland op grote schaal te verkrijgen omdat het als een legaal product wordt verkocht (CAM, 2019). De toenemende vraag naar dit middel zorgt ervoor dat handelaren de handel in lachgas als verdienmodel zien. Uit een onderzoek van een omgevingsdienst in de regio Oost-Nederland is gebleken dat er per maand in totaal € 191.058,75 wordt verdiend aan de verkoop van 450 flessen lachgas. De flessen hebben een verkoopprijs van € 49,95, per 2 kg fles.

De losse verkoop van ballonnen gevuld met lachgas levert bij 450 flessen in de maand

€ 573.750 op. Hierbij wordt gerekend met de prijs van € 2,- per ballon, wat een schatting is van de vraagprijs. De berekeningen zijn laag aangehouden waardoor de echte verdiensten vermoedelijk hoger liggen (Persoonlijke communicatie, coördinator calamiteitendienst Omgevingsdienst, 11-3-2021).

Inkoop 450 flessen € 3.825,-

= 286.875 ballonnen

X verkoopprijs van € 2,-

Omzet: € 573.750,-

Omzet – inkoop € 569.925 winst

Excl. Eventuele kosten voor inzet

personeel, opslag of transport kosten e.d.

Gevolgen van het gebruik

Onder jongeren tot 30 jaar is het gebruik het grootst bij jongvolwassenen: 14,6 procent van de 20- tot 24-jarigen gebruikten in 2019 lachgas (CAM, 2019). Naar aanleiding van een stijging van het aantal meldingen van lachgas gerelateerde gezondheidsklachten (van 54 gevallen in 2018 naar 67 in het eerste half jaar van 2019) bij de Nederlandse Verenigingen voor Intensive Care (NVIC), gaf de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Paul Blokhuis, de opdracht voor een risicobeoordeling van lachgas (CAM, 2019). Uit deze risicobeoordeling bleek dat er risico's zijn voor de (volks)gezondheid en samenleving zoals bijwerkingen en ernstige incidenten (onder andere dwarslaesies en brandwonden). Het CAM adviseert om het aanbod van lachgas te beperken en het gebruik te ontmoedigen. Naast de gevaren voor de volksgezondheid en samenleving is lachgas ook slecht voor het milieu. Lachgas is namelijk een broeikasgas. De bijdrage van 1 gram lachgas is 250 keer groter dan 1 gram kooldioxide.

Landelijk verbod

De demissionaire staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid hebben als reactie op het CAM-rapport in december 2019 aangekondigd lachgas op lijst II van de Opiumwet te plaatsen (Rijksoverheid, Nota van toelichting). In de nota van toelichting over het wetsvoorstel is te lezen dat bij een toevoeging van distikstofmonoxide (lachgas) aan de Opiumwet II (OW) op grond van artikel 3 OW “het voor eenieder verboden is om stoffen die op lijst II staan, binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken, te vervoeren, aanwezig te hebben of te vervaardigen”. Het doel van dit verbod is om de brede beschikbaarheid van lachgas voor recreatief gebruik terug te dringen en het aanbod te beperken. De oorspronkelijke toepassingen zijn uitgezonderd van de toevoeging aan de Opiumwet (Rijksoverheid, nota van toelichting).

Risico's verbod

Bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Oost-Nederland (RIEC-ON) zijn verschillende signalen binnengekomen die betrekking hebben op de handel in lachgas. Vanuit het analistenoverleg van het RIEC-project Synthetische Drugs (SONAR)¹ werd gezien dat verschillende spelers die actief zijn in de handel in synthetische drugs, ook handelen in lachgas. Er worden overeenkomsten gezien tussen de keten van synthetische drugs en de lachgashandel. Daarnaast blijkt uit gesprekken met omgevingsdiensten in Oost-Nederland dat verschillende lokale signalen zichtbaar zijn, waarbij deze handel niet alleen schadelijke gevolgen heeft voor de gebruikers, maar ook voor het milieu. Volgens het CAM zitten er aan beleidsmaatregelen rondom lachgas wel risico's. Denk aan een verschuiving naar andere (roes) middelen en het vergroten van de criminele betrokkenheid (CAM, 2019). De verwachting van het RIEC-ON is dat bij intreding van de wet andere modi operandi worden gekozen door de lachgashandelaren. In een gesprek met de omgevingsdienst wordt aangegeven dat het op dit moment al erg onzichtbaar is hoe de precieze handelwijze achter lachgas in elkaar zit. Momenteel zitten stickers op de cilinders waar een website van de handelaar op staat. Maar ook hierbij ziet de omgevingsdienst al verschuivingen van een website naar WhatsApp. Bij een wijziging van de Opiumwet II is de vrees dat de handel erachter lastiger te bewijzen valt (Omgevingsdienst Twente, 15 februari 2021). Ook vijf jonge ondernemers in lachgas zien de handel verschuiven van legaal naar illegaal. In een artikel van het Algemeen Dagblad vertelt één van de ondernemers:

¹ Eind 2017 hebben verschillende overheden in Oost-Nederland de handen ineengeslagen om zich hard te maken tegen criminaliteit gerelateerd aan synthetische drugs. De politie-eenheid Oost-Nederland, Belastingdienst kantoor Arnhem, het Team Ketentoezicht Gelderse Omgevingsdiensten en het RIEC-ON zijn hiervoor gezamenlijk onder werking van het RIEC-convenant gestart met een pilot Analyse Synthetische Drugs. Later is ook het OM aangesloten. Deze pilot is begin 2019 doorgestart naar het project Synthetische Drugs, waar SONAR een onderdeel van uitmaakt.

“Omdat er een tekort was, zijn er ook andere partijen ingestapt. [...] Andere types. Die geven niet allemaal om veiligheid en regels. Betalen vaak geen belasting. Dus kunnen ze de prijs veel lager maken. Wij zijn het overzicht verloren door al die nieuwe aanbieders”

(Beek, M., 2019).

Wanneer de zichtbaarheid op de handel verdwijnt, is er ook geen controle meer op de regelgeving rondom opslag, vervoer en belastingverplichtingen. Er ontstaat een ‘nieuwe’ illegale markt die mogelijk interessant kan zijn voor de georganiseerde criminaliteit vanwege het lucratieve verdienmodel. Dit levert nadelige effecten op voor de bovenwereld en de maatschappij en kan daardoor als ondermijning worden gezien. De nadelige effecten zijn bijvoorbeeld de verwevenheid van de onder- en bovenwereld, en de vermindering van veiligheid en leefbaarheid in een stad (Rijksoverheid, 2021). De intrede van het verbod roept dus bij verschillende instanties vragen op naar de gevolgen ervan. Zoals het er nu naar uitziet, kan de gebruiker worden aangepakt met de nieuwe wetgeving, maar hoe zit het met de handel erachter? Kortom: het verdienmodel van lachgas is zodanig groot dat verwacht wordt dat een verschuiving van de modus operandi van handelaren in lachgas gaat plaatsvinden. Dit betekent dat zicht op de handelaren verloren kan gaan en de handel verschuift naar de illegaliteit. Het is daarom van groot belang om inzichtelijk te maken welke verschuivingen mogelijk plaats kunnen vinden in de werkwijzen van lachgas handelaren. Momenteel is er geen tot weinig inzicht in de handelwijze van lachgashandelaren en bestaat er geen barrièremodel waarin het bedrijfsproces in combinatie met de mogelijke risico's, interventies en betrokken actoren zijn opgenomen.

1.2 Doelstelling

Op dit moment² is lachgas een legaal product. Door de plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt lachgas een illegale drug. In dit onderzoek wordt het gehele proces van lachgas in kaart gebracht. Hierbij wordt zowel het huidige proces als het vermoedelijk toekomstige proces in kaart gebracht. Daarnaast wordt er gekeken naar potentiële risico's voor ondermijning. Het is van belang dit in kaart te brengen zodat een inschatting gemaakt kan worden over hoe en waar het huidige proces van lachgas verandert bij het verbod. Om dit inzicht te creëren, worden in dit onderzoek mogelijke scenario's geschetst aan de hand van een toekomstverkenning. De mogelijke scenario's worden samen met interventies en betrokken actoren in een barrièremodel geplaatst. Door deze scenario's op te stellen kan er een barrièremodel gevormd worden om zowel preventieve als repressieve maatregelen te kunnen opwerpen tegen de mogelijke gevolgen van het verbod op lachgas. Hierdoor kan de overheid vroegtijdig optreden en zicht blijven houden op lachgas handelaren. Met dit inzicht kan de overheid vroegtijdig optreden, zicht behouden en inspelen op de mogelijke plannen van handelaren in lachgas.

1.3 Hoofdvraag

De hoofdvraag gedurende het onderzoek is:

“Welke barrières in het bedrijfsproces van lachgas kan het RIEC-samenwerkingsverband opwerpen om de risico’s van ondermijning te beperken c.q. voorkomen, wanneer lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt geplaatst?”

1.4 Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

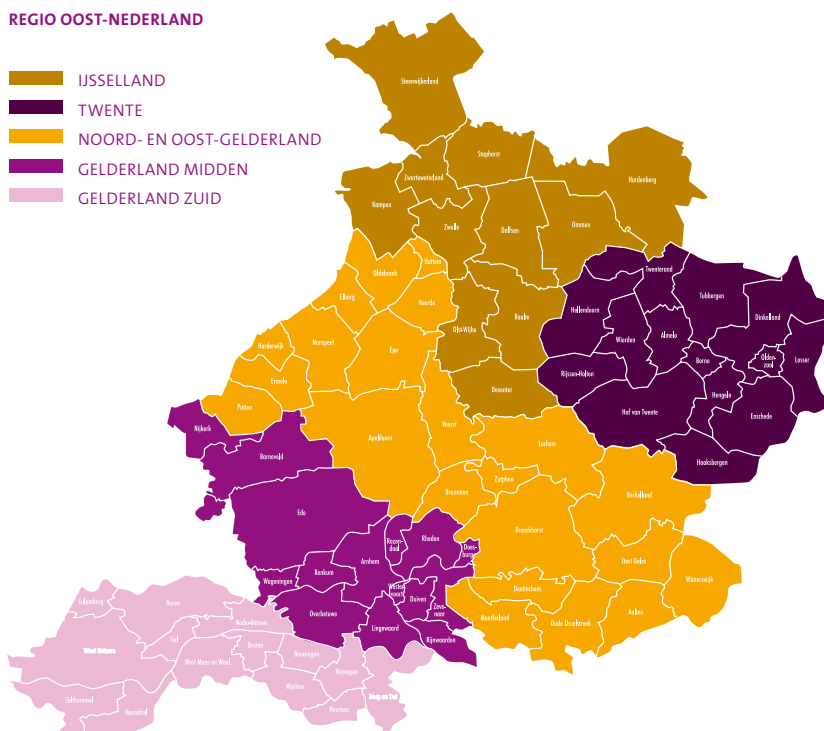
- Hoe ziet het “bedrijfsproces” van lachgas eruit van inkoop tot gebruiker?
- Waar in het proces liggen momenteel de mogelijke risico’s voor ondermijning?
- Waar in het proces verandert er iets als lachgas verboden wordt?
- Hoe ziet de verandering van het bedrijfsproces er mogelijk uit?

1.5 Afbakening

In deze paragraaf worden de begrippen uit de hoofdvraag en deelvragen nader toegelicht.

Gebied: RIEC-ON

Het RIEC-LIEC bestel³ is opgericht om samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke overheidspartijen te ondersteunen. Nederland heeft tien RIEC’s. Het RIEC-ON heeft het werkgebied dat gelijk is aan de politieregio Oost-Nederland en bestrijkt de provincies Gelderland en Overijssel. Het RIEC-ON is opgedeeld in 5 districten: Twente, Noord- en Oost-Gelderland (NOG), IJsselland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid. Figuur 1 geeft een visuele weergave van het werkgebied. De respondenten die informatie hebben aangeleverd komen veelal uit dit gebied. De resultaten van dit onderzoek zijn niet gebiedsafhankelijk en kunnen derhalve in heel Nederland worden ingezet.



3  De RIEC’s en het LIEC | RIEC-LIEC Informatie- en Expertisecentrum.

RIEC-samenwerkingsverband

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het RIEC-ON. Het RIEC-ON is een samenwerkingsverband dat bestaat uit de volgende convenant partners:

- de 76 gemeenten in Oost-Nederland
- Provincies Gelderland en Overijssel
- Openbaar Ministerie (OM)
- Nationale Politie
- Belastingdienst
- Douane
- Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)
- Inspectie Sociale Zaken en werkgelegenheid (ISZW)
- Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

De belanghebbenden voor dit onderzoek - naast het RIEC-ON - zijn vooral gemeenten, inclusief de omgevingsdiensten, de politie en de Douane. Zij zijn de partners uit het RIEC-samenwerkingsverband die als eerste te maken hebben met de problematiek rondom lachgas. Zij ervaren ook de gevolgen wanneer lachgas wordt verboden. Ook krijgen zij bij wijziging van de Opiumwet lijst II nieuwe handvatten om lachgas aan te pakken. Deze partners zijn daarom ook direct betrokken bij dit onderzoek. De andere partners, de FIOD, IND, UWV, ISZW, provincies, KMar en NVWA, hebben niet direct een taak in de aanpak of dit thema geprioriteerd. Wellicht komen zij in een later stadium wel in aanraking met het thema. Zij zijn daarom niet betrokken bij het onderzoek. In bijlage 1 is een actoranalyse opgenomen ten aanzien van deze partners.

Tijd

Het is nog onbekend wanneer de wetwijziging in werking gaat treden. In dit onderzoek wordt daarom een toekomstverkenning gedaan voor het moment dat de wet in werking treedt.

Ondermijning

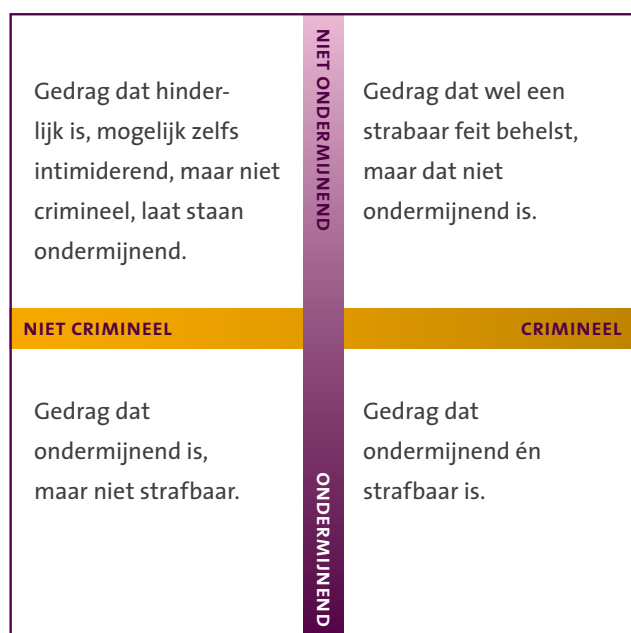
Ondermijning is een breed begrip en kent verschillende definities. De rijksoverheid beschrijft ondermijning als: *“Criminelen maken gebruik van diensten van de bovenwereld. Boven- en onderwereld raken zo met elkaar verweven. Criminelen beïnvloeden zo onze samenleving. Hierdoor raken normen vervaagd en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af. Dit heet ook wel ondermijning”* (Rijksoverheid, Ondermijning).

Het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid stelt: *“ondermijnen is niets meer en niets minder dan het ondergraven, verzwakken van de rechtsstaat. Dat gebeurt op drie manieren: (a) sommige krachten binnen onze samenleving tornen aan de democratische uitgangspunten van onze rechtsstaat; (b) enkele bestuurders en ambtenaren nemen het minder nauw met hun bestuurlijke integriteit; (c) de criminaliteit kan niet of onvoldoende effectief worden bestreden met strafrecht”* (Brouwer, J.G., 2018).

Bijna alle definities hebben gemeen dat het gaat om:

1. Georganiseerde criminaliteit;
2. met systematische aantasting van onze samenleving;
3. en daarbij de intentie om geldelijk gewin of macht te verkrijgen.

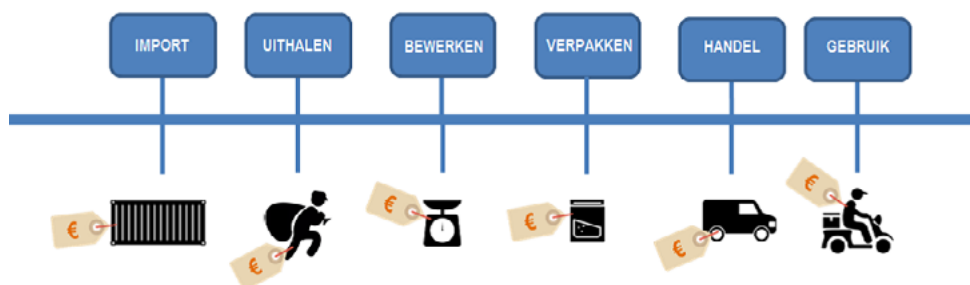
In dit onderzoek wordt ondermijning als volgt gedefinieerd: ondermijning gaat om het gedrag dat ondermijnd is voor de maatschappij en een strafbaar feit kan zijn. Het gaat om gedrag in de onderste helft van het ondermijningskwadrant. Het is gedrag wat vaak in georganiseerd verband plaatsvindt en waarbij het gezag van de overheid wordt aangetast. Ook is er sprake van verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld. Figuur 2 laat het zogenaamde ondermijningskwadrant zien. Door gedrag te toetsen aan het kwadrant is te zien of het onder ondermijning valt (Kolthoff & Khonraad, 2016).



Figuur 2 Ondermijningskwadrant

Bedrijfsproces

In dit onderzoek wordt met het bedrijfsproces de keten bedoeld van inkoop tot aan het gebruik van lachgas. Dit wordt verwerkt in een crimescript. Een crimescript geeft schematisch weer hoe het bedrijfsproces in elkaar zit en welke rollen daarbij worden vervuld. Figuur 3 geeft een voorbeeld van een financieel crimescript voor cocaïnehandel (AMLC, 2020).



Figuur 3 Crimescript

Modus operandi

In dit onderzoek wordt de volgende definitie voor modus operandi aangehouden: werkwijze van de crimineel of criminele groepering (Thesaurus politieacademie, z.d.).

Gevolgen bij het opnemen van lachgas op de Opiumwet lijst II

Dit onderzoek gaat in op de gevolgen van het plaatsen van lachgas op lijst II van de Opiumwet voor ondermijning. Met gevolgen wordt bedoeld: de gevolgen die het verbod heeft op het bedrijfsproces van lachgas. De verwachting is dat een groot gedeelte van het legale bedrijfsproces van lachgas verschuift naar de illegaliteit bij de inwerkingtreding van het verbod. Het RIEC richt zich niet op de gebruiker, maar op de handel en het verdienmodel achter lachgas. Daarom worden de gevolgen voor de gebruiker niet meegenomen in dit onderzoek.

Het product - Barrièremodel

Het CCV heeft samen met publieke en private partijen diverse criminele bedrijfsprocessen uitgewerkt in een barrièremodel zoals mensenhandel, drugsriminaliteit en mobiel banditisme. Een barrièremodel verschaft inzicht in het bedrijfsproces. Zo wordt in een oogopslag duidelijk welke stappen criminelen moeten zetten om een delict te kunnen plegen en welke partijen en gelegenheden het delict mogelijk kunnen maken (CCV, barrièremodellen). Lachgas is momenteel nog niet illegaal en het bedrijfsproces is daarom nog niet crimineel. Hierdoor is er momenteel nog geen barrièremodel. In het barrièremodel van het bedrijfsproces van lachgas worden indicatoren, interventies en de betrokken partijen weergegeven. In het barrièremodel wat wordt opgeleverd, worden maatregelen geadviseerd. Wanneer mogelijk worden deze maatregelen afgestemd op preventie en repressie (CCV, Barrièremodellen, 2021).

1.6 Leeswijzer

Deze paragraaf omschrijft de opbouw van het rapport. In hoofdstuk twee zijn de methoden van onderzoek te vinden. De onderzoeksmethoden, de opzet en kwaliteit van het onderzoek worden hierin uitgelegd. Daarna volgt het theoretisch kader in hoofdstuk drie. Hierin wordt de wet- en regelgeving rondom lachgas uitgelegd. In hoofdstuk vier worden de resultaten beschreven van de deelvragen. Het rapport sluit af met een conclusie, de belangrijkste aanbevelingen en een bronnenlijst. In de bijlagen zijn de verwijzingen in het rapport terug te vinden. Het uiteindelijke ontwerp, het **➔ barrièremodel**, is bijgaand aan dit onderzoek toegestuurd.

2



2. Methode van onderzoek



In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke methoden zijn gebruikt in het onderzoek.

2.1 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is kwalitatief van aard. Het is een beschrijvend en verkennend onderzoek, waarin het resultaat in woorden wordt weergegeven (Verhoeven, N., 2014). De vier gebruikte onderzoeksmethoden worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

2.1.1 Literatuuronderzoek

Om in de opstartfase van het onderzoek een goed beeld te krijgen van het onderwerp lachgas en de huidige wetgeving is gebruik gemaakt van een literatuuronderzoek. Deze informatie is gebruikt om een plan van aanpak te kunnen opstellen zodat een overeenstemming tussen opdrachtnemer en -gever kon plaatsvinden. Ook is deze informatie gebruikt om de lezer van het onderzoek achtergrondinformatie over het onderwerp lachgas te kunnen geven, zoals beschreven in het theoretische kader. Daarnaast is gebruik gemaakt van deskresearch om concretere data zoals data over incidenten met lachgas te zoeken.

2.1.1 Open interviews

Er zijn diverse interviews gehouden met verschillende professionals die kennis of ervaring hebben met het onderwerp lachgas. De respondentenlijst is te vinden in bijlage 3. De interviews zijn gehouden aan de hand van topiclijsten. Hierdoor is er ruimte voor de eigen inbreng van de respondent, maar is er wel een vaststaande lijst met onderwerpen. Door deze vorm van interviewen aan te houden kan goed worden ingespeeld op de verschillende situaties en werkomgevingen van de respondenten. Door het gebruik van een topiclijst blijven de vragen ongeveer gelijk aan elkaar (Verhoeven, N., 2014). In 2.2 is te zien welke bijdrage aan het onderzoek door de respondenten is geleverd. In **bijlage 1** zijn de verschillende belangen van de actoren in kaart gebracht.

2.1.2 Focusgroepen

De informatie uit de open interviews en het literatuuronderzoek is gebruikt in het toekomstverkenningmodel. De toekomstscenario's zijn vervolgens getoetst aan de hand van focusgroepen. In de focusgroepen zijn meningen uitgewisseld over de mogelijke scenario's. Hierdoor kon de toekomstverkenning worden verbeterd.

2.1.3 Toekomstverkenning

Een toekomstverkenning geeft inzicht in mogelijke scenario's. De scenario's komen voort uit DESTEP factoren die opgehaald zijn uit de interviews en het literatuuronderzoek. DESTEP staat voor demografisch, economisch, sociaal-cultureel, technologisch, ecologisch en politiek-juridisch. Deze zes factoren brengen de macro-omgeving in beeld van de deelvraag: Waar in het bedrijfsproces verandert er iets als lachgas verboden wordt? Een toekomstverkenning is nodig om het barrièremodel te kunnen invullen. Het model geeft namelijk aan welke maatregelen nodig zijn voor welke partners daar waar het risico van ondermijning het meest speelt. In het theoretisch kader wordt het toekomstverkenningmodel uitgelegd.

2.2 Onderzoeksopzet

In onderstaande tabel wordt aangegeven welke onderzoeksmethode is gebruikt om te komen tot de verschillende onderdelen. Het ‘+’ teken geeft aan dat de desbetreffende methode is gebruikt in dat hoofdstuk. Ook wordt er bij “bron” aangegeven wie de bron is, indien het een focusgroep of interview betreft.

	Literatuur	Open interviews	Focus-groepen	Toekomst-verkenning	Bron
Theoretisch kader	+				Zie verwijzingen
1. Bedrijfsproces lachgas	+	+			Omgevingsdienst, Landelijke eenheid politie, OM Ex-handelaar
2. Risico's ondermijning	+	+			Omgevingsdienst, Landelijke eenheid politie, OM Ex-handelaar
3. Verandering proces			+	+	OM Landelijke eenheid politie Omgevingsdienst
4. Nieuw bedrijfsproces			+	+	OM Landelijke eenheid politie Omgevingsdienst

2.3 Kwaliteit

2.3.1 Betrouwbaarheid

Toevallige fouten zijn mogelijk tijdens een onderzoek. De betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten geeft aan in hoeverre het onderzoek vrij is van deze toevallige fouten (*Verhoeven, N., 2014*).

Aangezien de wetwijziging van de Opiumwet lijst II nog niet heeft plaatsgevonden, blijft het een toekomstverkenning. Om de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te houden, is vooral gebruik gemaakt van standaardisering. Zo zijn de interviews gehouden aan de hand van topiclijsten. Daarnaast is de betrouwbaarheid verhoogd door triangulatie. Bij triangulatie wordt het verkregen resultaat gecontroleerd met een andere methode (*Verhoeven, N., 2014*). In dit onderzoek zijn de toekomstscenario's gecontroleerd aan de hand van focusgesprekken met de verschillende respondenten en aan de hand van bestaande data. Om een zo breed mogelijke blik te krijgen op het probleem is daarnaast gebruik gemaakt van verschillende perspectieven. Zo zijn verschillende overheidsdiensten meegenomen in het onderzoek maar ook bijvoorbeeld de lachgashandelaren zelf.

2.3.2 Validiteit

Bij het nagaan van de validiteit van het onderzoek wordt bepaald in welke mate het onderzoek vrij is van systematische fouten (*Verhoeven, N., 2014*). Om te verzekeren dat er gemeten wordt wat er gemeten moest worden, is gebruik gemaakt van topiclijsten. In de topiclijsten zijn voorbeeldvragen opgenomen waardoor de vragen vooraf al geformuleerd

waren. De vragen zijn gecontroleerd door de praktijkbegeleider. Daarnaast is er gebruik gemaakt van het willekeurig selecteren van respondenten. Alle respondenten zijn gevraagd aan het einde van het interview of zij nog andere personen kenden die belangrijk zijn om te interviewen voor het onderzoek. Hierdoor zijn er tien interviews afgenomen en getranscribeerd met in totaal twaalf professionals. Daarnaast hebben er drie telefonische gesprekken en één online-gesprek plaatsgevonden waar geen woordelijk transcript van is gemaakt maar een gespreksverslag. Verder is er een korte training gevolgd om het assenkruismodel voor de toekomstscenario's te kunnen gebruiken. De scenario's zijn vervolgens gecontroleerd door middel van focusgesprekken.

2.3.3 Bruikbaarheid

Het onderzoek is bruikbaar voor het RIEC-ON als verkenning naar de aankomende wetswijziging. Binnen het RIEC-samenwerkingsverband kunnen de resultaten van het onderzoek in samenhang met het **barrièremodel**, gebruikt worden om vroegtijdig barrières op te werpen om de nadelige gevolgen van de handel in en het gebruik van lachgas te beperken c.q. te voorkomen. De resultaten van dit onderzoek zijn niet gebiedsafhankelijk en kunnen in heel Nederland worden ingezet.

3



Het theoretisch kader beschrijft de literatuur en theorieën die van toepassing zijn op het thema lachgas. Aangezien de wetswijziging van de Opiumwet lijst II nog niet in werking is getreden, zijn er nog geen vergelijkbare onderzoeken naar de gevolgen van de wetswijziging gevonden. Het theoretisch kader wordt afgesloten met het toekomstverkenningmodel wat is toegepast in het onderzoek.

3.1 Lachgas

3.1.1 Geschiedenis lachgas

Lachgas bestaat uit een anorganische verbinding van stikstof met zuurstof en de werkzame stof distikstofmonoxide, ook wel N₂O genoemd. Lachgas werd in de 18e eeuw ontdekt door de Engelsman Joseph Priestley. Hij ontdekte naast lachgas ook nog zuurstof en 20 andere gassen. Humphrey Davy gebruikte vervolgens N₂O bij experimenten met samengeperst gas. Davy ademde N₂O in en ontdekte zo dat N₂O, wanneer gezuiverd van allerlei verontreinigingen, veilig ingeademd kon worden. Davy ontdekte dat de zuivere N₂O diepe euforie en bewusteloosheid veroorzaakte. Hij gaf het gas daarom de naam lachgas. In 1800 schreef hij een boek over lachgas. Hoewel Davy al voorspelde dat het geschikt was voor chirurgische ingrepen, duurde het tot 1844 voordat N₂O werd toegepast als verdovingsmiddel bij operaties. Horace Wells, tandarts in Hartford (VS), bezocht een lachgas show en zag dat een vrijwilliger, onder invloed van lachgas, zich verwondde. Het viel hem op dat de vrijwilliger geen last had van pijn en het lachgas dus een sterke pijnstillende werking had. Wells liet vervolgens bij zichzelf, onder invloed van lachgas, een verstandkies trekken. Hij was daarmee geheel pijnvrij. Hierdoor brak een nieuw tijdperk aan in medische geschiedenis (Olivier, B., 2020).

3.1.2 Reguliere toepassingen

Lachgas wordt tegenwoordig minder frequent gebruikt als narcosemiddel tijdens operaties, omdat er andere geschiktere middelen beschikbaar zijn. Bij tandartsen en in de ambulance wordt het nog wel gebruikt als kortwerkende pijnstiller. Medisch lachgas bestaat uit 50% lachgas en 50% zuurstof. Met name in Engeland wordt dit regelmatig toegepast als zelf te doseren pijnstilling bij bevallingen. Verder wordt lachgas gebruikt in de voedingsmiddelenindustrie als drijfgas in slagroomspuitbussen. Ook wordt lachgas gebruikt om het vermogen van verbrandingsmotoren in raketten en auto's te vergroten. Lachgas is momenteel legaal en staat nog niet op lijst II van de Opiumwet (CAM, 2019). De laatste tien jaar is het recreatief gebruik van lachgas in Nederland sterk toegenomen. Het gas wordt geïnhaleerd via ballonnen of slagroomgaspatronen. Een patroon bevat c.a. 8 gram vloeibaar N₂O en een ballon c.a. 4 liter N₂O gas. Ballonnen worden gevuld uit professionele gascilinders of een slagroomspuit met behulp van een zogenoemde cracker of breker. Deze vorm van zelftoediening is goedkoop. Waarschijnlijk draagt dit dan ook bij aan de populariteit ervan. De effecten van het gebruik van lachgas zijn een euforische stemming; auditieve en visuele hallucinaties; versterkend effect van tegelijkertijd gebruikte drugs; lachen; giechelen; lage stem; verminderde pijn; en minder angst en onrust (Olivier, B., 2020). De effecten van het gebruik van lachgas lijken daarmee in bepaalde mate op het effect van het gebruik van sommige softdrugs (CAM, 2019).

3.1.3 Risico's lachgas

Het gebruik van lachgas is niet geheel zonder nadelige bijwerkingen. In 2016 is er door het RIVM een rapport gepubliceerd over de gezondheidsrisico's van lachgas. Tevens is er een nadere verkenning van lachgasgebruik in Nederland uitgevoerd. Uit deze rapporten kwamen hoofdpijn, duizeligheid en tintelingen van handen en voeten het meest naar voren als ongewenst effect tijdens of kort na het gebruik van lachgas. Daarna volgt verwardheid, misselijkheid en craving, de hunkering om opnieuw te gebruiken. Vrouwen in de vruchtbare leeftijd, minderjarigen, mensen met hart- en

vaataandoeningen en mensen met een laag B12 gehalte zijn bij eenmalig gebruik van lachgas extra kwetsbaar (CAM, 2019). Bij langdurig, intensief gebruik kan een tekort aan vitamine B12 ontstaan. Dit kan leiden tot bloedziekten en neurologische effecten, denk aan het niet functioneren van zenuwen of verlamningsverschijnselen zoals een dwarslaesie. Bij het Nationaal Vergiftigingen Informatie Centrum (NVIC) zijn van 1 januari 2017 tot en met het eerste kwartaal van 2019, 130 gevallen van gezondheidsklachten naar aanleiding van lachgasgebruik gemeld. Hierbij is in 90 gevallen alleen gebruik gemaakt van lachgas. Bij de overige gevallen was er naast lachgas gebruik gemaakt van een ander middel of drug. Ook is een toename te zien van lichamelijk letsel door lachgasgebruik. De brandwondencentra in Nederland sloegen alarm in april 2019 vanwege de snelle opkomst van letsel. De slachtoffers hebben bevroeringsverschijnselen van de huid tot op de onderhuidse vetlaag. Dit komt overeen met tweedegraads en derdegraads brandwonden. Deze bevroeringen ontstaan door het vastklemmen van de cilinder lachgas tussen de bovenbenen. De gebruikers van lachgas zijn met name in de leeftijd tot 30 jaar.

Wanneer lachgas in combinatie met alcohol wordt gebruikt, ontstaat er desoriëntatie met mogelijke verkeersongelukken tot gevolg. Uit een studie met een rijnsimulator blijkt dat 15 tot 30 minuten blootstelling aan lachgas tot een verhoogd aantal fouten tijdens het rijden kan zorgen (RIVM, 2016). Dat lachgasgebruik en deelnemen aan het verkeer niet samengaan, blijkt ook uit de cijfers over verkeersincidenten. In januari 2019 tot en met juli 2019 zijn 960 verkeersincidenten door lachgas geregistreerd. In 2017 waren dit er nog maar 130. In figuur 5 is de toename van het aantal verkeersincidenten te zien. Uit een enquête van Team Alert blijkt daarnaast dat veel jongeren zich niet bewust zijn van de risico's. Van de 193 ondervraagde jongeren die als bestuurder van een auto lachgas gebruiken, denkt 47% dat het hun rijstijl niet beïnvloedt (NOS, 2019).



Figuur 4 (NOS, 2019)

Naast veel nadelige effecten op de gezondheid en (verkeers)veiligheid is lachgas ook erg slecht voor het milieu. Bram van Liere van Milieudefensie zegt daarover: “Lachgas is om te huilen, voor het klimaat. Lachgas is een sterk broeikasgas en is ruim 250 keer schadelijker voor het klimaat dan CO₂. Een gebruiker werkt al snel vijf ballonnen (8 gram per ballon) op een festival weg, dat is gelijk aan de CO₂ uitstoot van 75 kilometer autorijden”. Hij verwacht dan ook dat veel gebruikers de effecten op het klimaat niet weten. Zoals in figuur 5 is te zien, staat 15 km autorijden gelijk aan 1 lachgasballon. Daarnaast slingeren veel lachgaspatronen rond en worden ballonnen gedumpt op straat, in parken en in natuurgebieden. Al dit afval is erg schadelijk voor het milieu. Ook zorgt het geluid dat wordt geproduceerd tijdens het vol laten lopen van de ballonnen uit de tanks voor overlast (Milieudefensie, 2019).



Figuur 5 (Milieudefensie, 2019)

3.1.4 Gebruikersgroepen lachgas

In de Nationale Drug Monitor 2020, gemaakt door het Trimbos instituut en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), blijkt dat vrouwen meer lachgas gebruiken dan mannen. Meer hoogopgeleiden dan laagopgeleiden gebruiken volgens het onderzoek lachgas. Er zijn geen significante verschillen in gebruik te vinden tussen volwassenen met een Nederlandse, Westerse migratie of niet-Westerse migratieachtergrond. Lachgasgebruik komt vaker voor in stedelijke gebieden dan in niet-stedelijke gebieden. In onderstaande tabel, figuur 6, is het gebruik van lachgas onder de bevolking van 18 jaar en ouder naar demografie weergegeven⁴. In tegenstelling tot de drugmonitor geeft Deniz Üresin, ex-lachgaskoning⁵, in een interview op Facebook met politie Haarlemmermeer aan wel degelijk verschil te zien tussen gebruikersgroepen. Hij geeft aan dat hij vooral gebruikers ziet met een islamitische achtergrond. Deniz geeft aan dat de islamitische jongeren vermoedelijk denken dat lachgas gebruik, in tegenstelling tot drank en drugs, wel mag van het geloof. Ook denkt hij dat jongeren sneller lachgas gebruiken dan een andere drug, omdat de ouders het minder snel door kunnen hebben dat hun kinderen iets hebben gebruikt. Lachgas heeft namelijk een kortdurend effect en is geurloos.

	Ooit (%)	Laatste jaar (%)	Laatste maand (%)
Totaal	6,9	2,8	0,8
Geslacht			
Man	7,9	3,3	0,9
Vrouw	5,9	2,0	0,7
Leeftijd			
18-19	22,2	12,9	6,1
20-24	28,4	14,6	3,7
25-29	21,1	6,7	1,9
30-39	9,7	2,9	0,9
40-49	3,6	0,5	0,1
50-64	0,9	0,2	0,1
65+	0,1	0,1	0,1
Opleidingsniveau			
Laagopgeleid	3,0	1,1	0,5
Middelbaar opgeleid	6,3	2,5	0,7
Hoogopgeleid	10,6	4,2	1,2
Migratieachtergrond			
Nederlandse achtergrond	6,6	2,5	0,8
Westerse migratieachtergrond	8,4	2,9	0,7
Niet-Westerse migratieachtergrond	7,8	3,6	1,2
Stedelijkheid			
(Zeer) sterk stedelijk	8,8	3,3	1,1
Matig stedelijk	3,9	1,5	0,2
Weinig/niet stedelijk	5,0	2,1	0,5

Figuur 6 Nationale Drug Monitor, 2019

- 4 Het peiljaar is 2018 (Nationale Drug Monitor, 2020).
- 5 Deniz Üresin, inmiddels ex-lachgaskoning, werd de lachgaskoning genoemd doordat hij veel geld verdiende met de verkoop van lachgas met zijn bedrijf Ufo gas (RTL-nieuws, 2021)

3.2 Wet- en regelgeving lachgas

In deze paragraaf wordt alle wet- en regelgeving achtereenvolgend opgesomd die geldt bij de verschillende processtapen rondom de handel in lachgas.

3.2.1 Import



• *Warenwet (Overheid.nl, 2018)*

In de warenwet is het wettelijk kader voor voedselveiligheid en productveiligheid in Nederland opgenomen. Dit is relevant voor de gastronomische toepassing van lachgas. De producent⁶ is hierdoor verantwoordelijk voor de veiligheid van het product. Als producten voor andere doeleinden gebruikt worden dan waarvoor ze zijn bedoeld, kan de NVWA optreden bij bijzonder gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen. Bij het importeren van lachgas moet rekening worden gehouden met de voedselveiligheid en dus met de warenwet (*Rijksoverheid, nota van toelichting*).

3.2.2 Vervoer



• *Accord relatif au transport international de marchandises Dangereuses par Route – ADR*

Het ADR is het pan-Europese verdrag voor internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg. Het ADR komt vanuit de Verenigde Naties en omvat eisen over o.a.:

- Criteria voor gevaarindeling van gevaarlijke goederen
- Vervoersvoorwaarden
- Eisen aan verpakkingen en tanks
- Procedures voor de verzending, inclusief etikettering en documentatie

De ADR geeft aan dat gevaarlijke stoffen en goederen moeten worden ingedeeld op basis van de gevaareigenschappen. De ADR bevat een lijst met gevaarlijke goederen gekoppeld aan een UN-nummer. Elk UN-nummer heeft bijbehorende vervoersvoorwaarden. Lachgas is onder druk vloeibaar gemaakt oxiderend gas en ingedeeld onder UN1070 (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2021*).

Een vervoersvoorwaarde in de ADR is onder andere dat de distributeur van lachgas, ook de verkoper die het lachgas aflevert, voor het vervoer moet zijn opgeleid. De chauffeur moet beschikken over een ADR certificaat voor bestuurders. Een eventuele bijrijder moet een ADR bewustwordingscursus hebben gevolgd. Daarnaast is het verplicht voor de bedrijven een ADR veiligheidsadviseur aan te stellen. Dit kan een eigen medewerker zijn of een extern ingehuurd veiligheidsadviseur. Tijdens het vervoer is het van belang dat een vrachtbrief conform ADR aanwezig is. Daarnaast moet de lading vastgezet worden. Op de voertuigen moeten oranje ADR borden aanwezig zijn. Eveneens moet de door de ADR voorgeschreven uitrusting in de voertuigen aanwezig zijn. Ook moet een ABC poederblusser aanwezig zijn en geldt een rijverbod door de bebouwde kom, met uitzondering van laden en lossen. Ventilatie in de voertuigen is verplicht (*Graven, T., Special Cargo, 2020*) (*EBTL, 2020*).

6 Ook handelaren die ballonnen vullen met lachgas en deze vervolgens aanbieden.

1000-punten regeling:

Als per keer maximaal 1000 kg lachgas wordt vervoerd, is het mogelijk vervoer onder vrijstelling van de 1000-punten regeling uit te voeren. In dit geval hoeft aan enkele voorschriften van de ADR niet meer voldaan te worden. Bij vervoer met de 1000-punten regeling is het wel verplicht om een 2 kg poederblusser aanwezig te hebben en een ingevulde vrachtbrief volgens de regels van het ADR. (Graven, T., *Special Cargo*, 2020) (EBTL, 2020)



• *Wet vervoer gevaarlijke stoffen - WVG*

Het ADR is geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving WVG en de Regeling Vervoer over land van gevaarlijke stoffen (VLG). Het vervoer, aanbieden, aannemen, laden, lossen, verpakken en vullen van verpakkingen met lachgas valt in Nederland daardoor onder de WVG. In deze wet is opgenomen dat het motorvoertuig waarmee lachgas wordt vervoerd in Nederland op tenminste vier wielen met een maximumsnelheid van meer dan 25 km per uur, of iedere aanhanger verricht moet worden. Uitgezonderd hiervan zijn railvoertuigen, mobiele machines en land en bosbouwtrekkers, die rijden met een snelheid tot en met 40 km per uur.

In het besluit vervoer gevaarlijke stoffen is opgenomen dat het vervoer is vrijgesteld als het wordt vervoerd anders dan ten behoeve van beroep of onderneming en bestemd is voor huishoudelijk gebruik. De hoeveelheid moet dan wel in overeenstemming zijn met het huishoudelijke gebruik. (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2021)



• *Regeling Vervoer over land van gevaarlijke stoffen – VLG*

De VLG bevat enkele specifieke nationale regels zoals routing: het aanwijzen van wegen waarover gevaarlijke stoffen vervoerd mogen worden. De gemeenteraad kan wegen aanwijzen waar gevaarlijke stoffen over vervoerd mogen worden. Zo mag er met een voertuig met gevaarlijke stoffen niet door de bebouwde kom van gemeenten worden gereden. Provincies en de waterschappen kunnen delen van het provinciaal netwerk aanwijzen waarover vervoerd mag worden. De veiligheidsregio's ontvangen van de gemeenten een ontwerp van het besluit van de gemeente om het crisisplan af te stemmen. (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2021)



• *Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)*

GHS is een systeem van de Verenigde Naties om gevaarlijke chemische stoffen te identificeren en gebruikers over die gevaren te informeren. GHS wordt door veel landen over de hele wereld ingevoerd en wordt gebruikt als basis voor de internationale en nationale vervoersvoorschriften voor gevaarlijke goederen. De gevaren van de chemische stoffen worden aangegeven in signaalwoorden en pictogrammen op etiketten en veiligheidsinformatiebladen. De gevaar aanduidingen en voorzorgsmaatregelen moeten getroffen worden bij levering en gebruik. In figuur 7 zijn een aantal van de opgestelde symbolen te zien. Lachgas wordt aangeduid met een vlam en het patroonsymbool, zie figuur 8 (Europees Agentschap voor Veiligheid en gezondheid op het werk, 2021).



Figuur 7 Europees Agentschap voor Veiligheid en gezondheid op het werk, 2021



Figuur 8 Misdadjournalist, 2019

3.2.3 Opslag

Voor de opslag van gasflessen bestaan diverse regelgevingen. Bij opslag in woningen kan de verhuurder een rol nemen. Zo kan de verhuurder een zaak aanspannen tegen de huurder wanneer bedrijfsmatig lachgas uit de woning wordt verkocht, de bestemming hiermee is gewijzigd en overlast wordt veroorzaakt. Daarnaast kan de Woningwet artikel 120 in relatie met artikel 7.10 van het Bouwbesluit 2012 door de gemeenten worden gebruikt, om illegale opslag tegen te gaan. (politie, infoblad lachgas)



• **Wet milieubeheer – Wm-inrichting**

De opslaglocatie van lachgas kan gezien worden als Wm-inrichting. Bedrijven die een Wm-inrichting zijn moeten voldoen aan het activiteitenbesluit. Daarnaast hebben zij een omgevingsvergunning milieu nodig. Een bedrijf is een Wm-inrichting als het voldoet aan de volgende twee voorwaarden:

1. De activiteit is door een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht' (art. 1.1. Eerste lid, wet milieubeheer).
2. Er moet een categorie uit bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (BOR) van toepassing zijn (art 1.1, vierde lid, wet milieubeheer). Een winkel zou een voorbeeld van een Wm-inrichting kunnen zijn, wanneer elektromotoren met een opgeteld vermogen groter dan 1,5 kW aanwezig is. Of wanneer er een stookinstallatie met thermisch vermogen van meer dan 130 kW aanwezig is. Een burger, die bijvoorbeeld lachgas in zijn woning opslaat, kan ook een inrichting zijn, wanneer de burger iets doet dat bedrijfsmatig is. Een bedrijf moet hierdoor ten minste vier weken voor het starten of veranderen van het bedrijf een melding Activiteitenbesluit doen bij het bevoegd gezag (Kenniscentrum Info Mil, 2021).



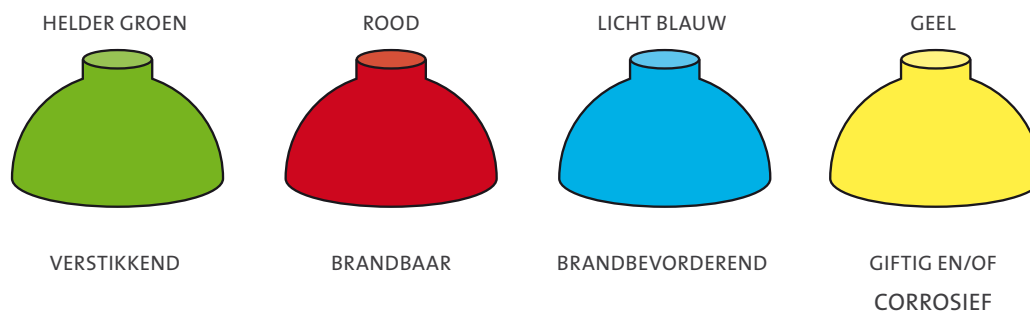
• **Bouwbesluit**

Lachgas valt onder de ADR-klasse 5.1. Artikel 7.6 lid 4 van het bouwbesluit, regelt dat er 50 liter aan ADR-klasse 5.1 mag worden opgeslagen. Onder ADR-klasse 5.1 vallen oxiderende stoffen. Dit zijn stoffen die op zichzelf niet altijd brandbaar zijn, maar de verbranding van andere stoffen kunnen veroorzaken of bevorderen. Stoffen uit een andere groep, bijvoorbeeld de ADR-klasse 3 verpakkingsgroep III (o.a. verf en parfumerieproducten met brandbare oplosmiddelen) mogen samen met ADR-klasse 5.1 niet meer dan maximaal 100 liter bevatten (Integrale nota van toelichting, bouwbesluit 2012).



• **Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen - PGS 15**

In de PGS 15 zijn regels opgenomen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen waarmee een aanvaardbaar beschermingsniveau voor mens en milieu wordt gerealiseerd. De voorschriften zijn van toepassing wanneer er meer dan 125 liter aanwezig is. Meestal hebben gasflessen een inhoud van 60 liter. Bij meer dan 2 flessen is de PGS 15 van toepassing. In de PGS 15 is opgenomen dat gasflessen met een gelijksoortig gevaaraspect bij elkaar worden opgeslagen. Door middel van kleurcodering op de bovenkant van de fles, wordt aangegeven welk gevaaraspect het aanwezige gas heeft. De meest voorkomende gevaaraspecten hebben de volgende kleuren:



Figuur 9 Kenniscentrum Info Mil, handleiding PGS15

Sommige gassen hebben vaste kleuren. Distikstofoxide (lachgas) heeft de kleur donkerblauw, zie figuur 8 (Kenniscentrum Info Mil, PGS15, 2021).



• **Classification, labelling and packaging – CLP**

De CLP stemt de wetgeving af op het wereldwijd geharmoniseerd systeem voor indeling en etikettering van chemische stoffen, de GHS. In de CLP worden gevarenpictogrammen, gevarenaanduidingen en veiligheidsaanbevelingen vastgesteld die een belangrijke informatiebron vormen voor bescherming op de werkplek. Leveranciers zijn verplicht om de geharmoniseerde indelingen en etiketteringen toe te passen (*Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, 2021*). De etiketten op een cilinder lachgas moeten de volgende informatie bevatten:

- Naam, adres en telefoonnummer van de leverancier
- Nominale hoeveelheid van de stof
- Productidentificatie
- Signaalwoorden
- Gevarenaanduidingen
- Veiligheidsaanbevelingen

Wanneer volgens de WVGS de etiketten 2.2 en 5.1 zijn aangebracht, hoeven de gevarenpictogrammen die verband houden met dezelfde gevaren, niet te worden aangebracht.



• **Verordening voor registratie en beoordeling van en autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen - REACH**

Fabrikanten en leveranciers van lachgas moeten door deze verordening in de gehele toeleveringsketen informatie verstrekken over de risico's van stoffen en de manier waarop de stoffen moeten worden gehanteerd. Dit moet door worden gegeven aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA) (*Europees Agentschap voor Veiligheid en gezondheid op het werk, 2021*).

3.2.4 Verkoop

Volgens het Trimbos Instituut kunnen gemeenten bij het tegengaan van lachgasgebruik zich richten op de gebruiker zelf en op de verstrekker. Dit kan door het opnemen van een verbod op lachgas in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de gebruikers te informeren over lachgasgebruik (*Timmer, Bureau Regionale Veiligheidsstrategie*). In de APV kan een onderscheid worden gemaakt tussen het venten⁷ of het zonder vergunning inrichten van een standplaats. Enkele gemeenten hebben het gebruik van lachgas in de openbare ruimte verboden.

Andere opties om lachgasverkoop en gebruik tegen te gaan door middel van de APV-bepalingen kan door nadere toelichting op de volgende maatregelen:

Maatregelen ter voorkomen van overlast, gevaar of schade:

- Artikel 2:47 Hinderlijk gedrag op openbare plaatsen⁸
- Artikel 2:49 Verboden gedrag in of bij gebouwen⁹
- Artikel 2:50 Hinderlijk gedrag in voor het publiek toegankelijke ruimten¹⁰



7 Betekenis Venten: langs de huizen te koop aanbieden: met groente venten (Van Dale, 2021).

8 Voorbeeld: zich op een openbare plaats zodanig op te houden dat aan andere gebruikers of gebruikers van nabij die openbare plaats gelegen gebouwen onnodig overlast of hinder wordt veroorzaakt (APV, gemeente Enschede).

9 Voorbeeld: Het is aan anderen dan bewoners of gebruikers van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen en van gebouwen die voor publiek toegankelijk zijn, verboden zich zonder redelijk doel te bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van zo'n gebouw (APV, gemeente Enschede).

10 Voorbeeld: Het is verboden zich zonder redelijk doel op een voor anderen hinderlijke wijze op te houden in of op een voor het publiek toegankelijk portaal, telefooncel, wachtlokaal voor een openbaar vervoermiddel, parkeergarage, rijwielstalling of een andere soortgelijke, voor het publiek toegankelijke ruimte dan wel deze te verontreinigen of te bezigen voor een ander doel dan waarvoor de desbetreffende ruimte is bestemd (APV, gemeente Enschede).

Het handhaven van deze APV-bepalingen kan bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom (*Timmer, Bureau Regionale veiligheidsstrategie (Bureau RVS)*).

Drugsoverlast:



- Artikel 2:74 Drugshandel op straat
- Alternatief artikel 2:74a Openlijk drugsgebruik

In deze artikelen wordt verwezen naar middelen uit lijst I en II van de Opiumwet, (hard- en softdrugs) en daarop gelijkende waar. Het is van belang om handhaving via deze bepalingen goed te motiveren (*Timmer, Bureau RVS*).

Evenementen:



- Artikel 2:25 Evenementenvergunning:

Bij evenementen waarvoor een vergunningplicht geldt, kan de burgemeester een verbod op de verkoop van lachgas in de vergunning opnemen (*Timmer, Bureau RVS*).

Een voorbeeld van een verbod op lachgas is opgenomen in de APV van de gemeente Enschede, zie hiervoor [bijlage 2](#).

3.3 Opiumwet lijst II

3.3.1 Algemeen

In de Opiumwet staan alle regels over drugs. De wet is verdeeld in twee lijsten. Lijst I: hierin staan harddrugs zoals heroïne, cocaïne, amfetamine, xtc en GHB. Lijst II: hierin staan softdrugs zoals cannabisproducten en slaapmiddelen. Het verschil tussen de twee lijsten is dat de drugs op lijst I schadelijker zijn voor de gezondheid dan de drugs op lijst II (*Rijksoverheid, 29 maart 2021*).

3.3.2 Toevoeging lachgas Opiumwet

In 2014 is bij een arrest van het Europese hof van Justitie duidelijk geworden dat middelen zonder therapeutische werking niet als geneesmiddel kunnen worden geclassificeerd. Sinds 2016 valt lachgas hierdoor niet meer onder de geneesmiddelenwet maar onder de Warenwet. De verkopende partij moet voldoen aan de Warenwet maar de verkoop, handel, het bezit en gebruik van lachgas is nog niet strafbaar, ondanks de aangetoonde nadelige effecten. Lachgas is hierdoor gemakkelijk te verkrijgen, ook voor minderjarigen. Er mag openlijk geadverteerd worden voor het product en jongeren komen er gemakkelijk mee in aanraking bij het uitgaan (*CAM, 2019*).

Het streven was om de wet begin 2021 in werking te laten treden. Het wetsvoorstel is geschreven en de voorbereiding, waaronder de internetconsultatie, is van start gegaan. De consultatie is afgerond op 10 juli 2020 en moet momenteel nog voorgelegd worden aan de Raad van State. In een brief van 31 maart 2021, van de demissionair minister van Justitie en Veiligheid, Ferdinand Grapperhaus, en de demissionair minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Paul Blokhuis, aan de voorzitter van de Tweede Kamer, wordt aangegeven dat de aangepaste regelgeving naar alle waarschijnlijkheid nog niet voor het voorjaar 2022 wordt ingevoerd. Bij uitvoering- en handhavingstoetsen is namelijk naar voren gekomen dat er een dusdanige extra inspanning bij de handhavingpartners nodig is (in het bijzonder bij de politie). Hierdoor passen de lasten niet in de huidige begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid (*Mail contact, politie portefeuillehouder drugs*).

3.4 Toekomstverkenningmodel

In dit onderzoek wordt het assenkruismodel gebruikt om te komen tot toekomstverkenningen. Aan de hand van het assenkruismodel kan toekomstgericht worden gekeken naar een bepaald onderwerp, in dit geval het verbod op lachgas. Om dit assenkruismodel te kunnen uitvoeren is er een korte training gevolgd bij de coördinator Intelligence van de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland. Daarnaast wordt de vooraf ingewonnen kennis van de lessen met betrekking tot trends hierin meegenomen.

De stappen van het assenkruismodel zijn als volgt:

1. De onderzoeksvraag wordt opgesteld.
2. De macro-ontwikkelingen worden in kaart gebracht door middel van de DESTEP-methode. Hierbij wordt gezamenlijk met de respondenten gekeken naar ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn als gevolg van het verbod op demografisch, economisch, sociaal maatschappelijk, technologisch, ecologisch en politiek gebied.
3. Alle DESTEP-factoren krijgen een waarde toegekend voor impact¹¹ en onzekerheid¹² op de deelvraag: Waar in het bedrijfsproces verandert er iets als lachgas verboden wordt? Er is gewerkt met schalen van 0-10. Wanneer de factor veel impact heeft op de deelvraag is dit een 10. Wanneer het weinig impact heeft een 0. Bij de onzekerheid werkt dit hetzelfde. Wanneer de factor veel onzekerheid op de deelvraag met zich meebrengt is het een 10 en wanneer de factor zeker is, een 0. De literatuur en informatie uit de interviews vormen de basis voor het indelen van de factoren op de mate van impact en onzekerheid. In de laatste stap van de toekomstverkenning worden deze onderbouwingen weergegeven. Als alle DESTEP-factoren een impact en onzekerheid waarde toegekend hebben gekregen, worden de factoren met de grootste impact en de grootste zekerheid benoemd tot driver (drijvende krachten). Er ontstaan uiteindelijk zeven tot acht drivers.
4. De drivers worden vervolgens in een onzekerheid/impact matrix geplaatst en tegenover elkaar gezet. Hierdoor leiden de twee drivers tot vier scenario's. In figuur 10 wordt een voorbeeld gegeven.

Vervolgens worden de vier verschillende scenario's met de respondenten bekeken. Er wordt gezamenlijk een worst-casescenario geschetst en van daaruit wordt terug gegaan naar de beginsituatie. Hierdoor kun je bekijken welke situaties leiden tot het worstcasescenario. Hiervoor kun je vervolgens maatregelen bedenken zoals in figuur 10 is gedaan.

¹¹ Definitie impact: uitwerking, invloed, effect (*Van Dale, 2021*)

¹² Definitie onzekerheid: het geen onzeker is (*Van Dale, 2021*)

IEDEREEN KOMT

Mooi, houden zo! Wel even alvast een nieuwe datum prikken voor nog zo'n feest maar nu bij een ander natuurlijk.



Maak met de slager/slijter de afspraak dat je hapjes/drank mag terugbrengen
Houd nog een feestje, maar nu voor je familie/buren.

Superfeest

Iedereen is er. Goede sfeer. Lekker eten, veel dansen, mooi weer. Alles schoon op.

Leuk feestje, maar...

Lekker eten, veel dansen, mooi weer. Maar de helft kwam niet opdagen, dus we zitten met grote hoeveelheden drank en hapjes

Leedvermaak

Binnen is het benauwd. De BBQ wil lastig branden in de regen. Er wordt gelachen, maar vooral om de situatie.

Drama

Binnen is het benauwd. De BBQ wil lastig branden in de regen. Er wordt gelachen, maar vooral om de situatie.

Leen bij de burens hun partytent en een elektrische BBQ. Vraag of je het feest bij iemand in zijn tuinhuis mag houden.



Zet het feest maar om naar een andere datum met een betere weersvoorspelling en wanneer meer mensen komen.

MASSAAL AFWETEN

Figuur 10 Voorbeeld matrix (voorbeeld is opgesteld door Taskforce RIEC Brabant-Zeeland)

5. Analysis of Competing Hypotheses (ACH)

De laatste stap is het toetsen van je scenario's aan bewijsstukken. Bewijsstukken zijn bijvoorbeeld artikelen, interviews en aannames. Je controleert of de vier scenario's overeenkomen met de gevonden bewijsstukken en geeft de scenario's een waarde. Dit wordt gezamenlijk gecontroleerd door bijvoorbeeld de scenario's te bespreken in focusgesprekken. Figuur 11 geeft een lay-out van de ACH weer.

Analysis of Competing Hypotheses week 23					
Vraag	In hoeverre leidt de situatie in Y tot sociale onrust in land X in de komende 6 maanden?				
Scenario A	Baseline Scenario				
Scenario B	Alternative Scenario				
Scenario C	Wildcard Scenario				
Waardes:					
CC	Very consistent				
C	Consistent				
N	Neutral				
I	Inconsistent				
II	Very inconsistent				
Evidence	Scenarios	A	B	C	Source

Figuur 11 ACH

4



4.1 Het bedrijfsproces van lachgas

In deze paragraaf wordt de deelvraag “Hoe ziet het “bedrijfsproces” van lachgas eruit van inkoop tot gebruiker?” beantwoord.

Een bedrijfsproces bestaat uit een geordende set activiteiten met een specifiek doel (Encyclo.nl, 2021). Een voorbeeld van een bedrijfsproces is dat van hennepsteelt. Het bedrijfsproces van hennepsteelt bestaat uit het verwerven van een locatie; het inrichten van de locatie; aanschaf kweekmateriaal, kweken, oogst en opslag; afzet; en het gebruik van de opbrengst (CCV, 2021 *Hennepsteelt*). Uit de interviews is gebleken dat het bedrijfsproces van lachgas er als het volgt uit ziet:



De volgende paragrafen geven de processtappen van lachgas met daarbij de kwetsbaarheden weer.



4.1.1 Inkoop

De eerste stap in het bedrijfsproces bestaat uit de inkoop van lachgas. Bijna alle respondenten geven aan dat het lachgas wordt geïmporteerd vanuit het buitenland. Ook onderstaand artikel van de NOS geeft deze bewering weer.

Een professional die vanuit de politie betrokken is bij vervoer gevaarlijke stoffen geeft aan dat het lachgas vroeger werd ingekocht bij gerenommeerde gasleveranciers. Deze leveranciers zijn gevestigd in Nederland en België. Maar de leveranciers wilden niet meewerken aan de levering van lachgas aan de recreatieve branche en wilden hun bedrijfsnaam daar niet aan verbinden. Op het moment dat leveren vanuit Nederland niet meer mogelijk was, is een overstap gemaakt naar de import van lachgas. Vanuit o.a. België, Turkije en China wordt het gas geïmporteerd. De professional vermoedt dat grote handelaren het gas importeren en verkopen aan tussenhandelaren in Nederland en gebruikers (*persoonlijke communicatie, 11-3-2021*).

Figuur 12 NOS op 3, 2018

Nederlandse markt overspoeld met buitenlands lachgas

In de Nederlandse havens wordt meer en meer lachgas geïmporteerd. In 2016 kwam 720.000 kg binnen, in 2018 al meer dan 1,2 miljoen kg. Volgens experts kan het bijna niet anders dan dat het uitgaanscircuit, waar lachgas als partydrug wordt gebruikt, verantwoordelijk is voor de stijging.

Professionals van de omgevingsdienst kunnen dit vermoeden bevestigen. Zij troffen op een controlelocatie waar lachgas opgeslagen stond de verkoopfactuur van lachgasflessen aan. Het bedrijf adverteert open op internet en is gevestigd in een middelgrote gemeente in de politie-eenheid Oost-Nederland (*persoonlijke communicatie, 9-3-2021*).

De kwaliteit van lachgas verschilt per land. Naast de gesproken (overheid)professionals, is ook gesproken met een ex-handelaar. De ex-handelaar geeft aan dat hij bij de opstart van zijn bedrijf het lachgas inkocht bij een tussenhandelaar. Deze tussenhandelaar kocht het lachgas in China. De ex-handelaar is lachgas in het Turks gaan googelen en heeft later een eigen leverancier gevonden in Turkije. De kwaliteit van het lachgas uit Turkije en China verschilt volgens de handelaar. Het lachgas wordt vaak in gezamenlijkheid door meerdere handelaren tegelijkertijd besteld en vervolgens in Nederland afgeleverd. De bestelling wordt contant afgerekend. De ex-handelaar geeft hierbij aan dat er weinig belemmeringen op het gebied van regelgeving worden ervaren. Het volgende citaat illustreert dit:

“Nederland kan misschien goed zijn met regels, maar Bulgarije is dat niet. Griekenland ook niet, Roemenië al helemaal niet. Ze hebben echt gewoon dikke schijt. Als je eenmaal binnen de Europese Unie bent, is er geen grenscontrole of iets. Dus als je een vracht vol bestelt, dan rijdt het gewoon door Bulgarije heen. Huppakee naar Nederland toe”

(persoonlijke communicatie 15-4-2021).

Handel in lachgas voor recreatief gebruik komt, naast de handel op straat, ook voor in de horeca. Een professional van de omgevingsdienst ziet in zijn regio het lachgas veel voorkomen in de uitgaangelegenheden. Hij vermoedt hierdoor dat het lachgas wordt meegeleverd met de andere benodigde gassen in de horeca zoals propaan voor de terrasverwarmer en koolzuur voor de bar. De professional benoemde in dit voorbeeld een specifiek bedrijf. Naar aanleiding hiervan is contact opgenomen met het betreffende bedrijf. Het bedrijf gaf telefonisch aan dat er verschillende soorten gassen geleverd worden aan o.a. ziekenhuizen, laboratoria, technische bedrijven, horeca en particulieren. Particulieren kunnen gasflessen afhalen bij het bedrijf. Op de vraag welke gassen aan de horeca worden geleverd, werd geantwoord: CO₂ en propaan. Er is geen specifieke vraag over lachgas gesteld om geen argwaan bij de leverancier te veroorzaken. Het is dan ook nog onduidelijk of het vermoeden van de respondent klopt (*persoonlijke communicatie, 30-3-2021*).

Het RIEC Rotterdam heeft gewerkt aan een casus over lachgas. Uit de betreffende casus bleek dat het gas werd geïmporteerd vanuit China. Vervolgens werd het verscheept naar Rotterdam en vanuit daar ging het op transport naar Polen. In Polen werd het gas overgeslagen in kleinere flessen. Waarschijnlijk gebeurde dit in Polen vanwege het lagere uurloon en minder regelgeving dan in Nederland. Vanuit Polen kwam het lachgas weer terug naar Nederland. Gedurende de casus kwam RIEC Rotterdam erachter dat de handelaren de wijze van importeren hadden veranderd. In plaats van uit China te importeren zijn ze gaan importeren vanuit België. Dit vond plaats in de periode dat in de havens van China problemen waren door de coronacrisis. Dat het gas vanuit België Nederland binnenkwam is bijzonder. Er zijn namelijk afspraken gemaakt tussen alle gasbedrijven in de Benelux en binnen Europa om geen gas te leveren aan lachgashandelaren maar alleen aan grote bedrijven of cateringbedrijven (*persoonlijke communicatie, 23-4-2021*).

Uit eigen open bronnenonderzoek blijkt dat lachgas zelf gemaakt kan worden. Door ammoniumnitraat in een erlenmeyer te verhitten wordt ammoniumnitraat ontleed en ontstaat lachgas. Enige scheikundige kennis is hiervoor noodzakelijk. Het is daarom niet heel waarschijnlijk dat lachgas op grote schaal door gebruikers zelf wordt geproduceerd (*Proef 32, 2012*).

Concluderend kan worden gesteld dat lachgas wordt ingekocht in het buitenland omdat Nederlandse gasbedrijven niet mee wilden werken aan verkoop aan de recreatieve branche. China en Turkije worden in de interviews vaak benoemd als herkomstland. Het geïmporteerde lachgas wordt vervolgens verkocht aan tussenhandelaren of gebruikers in Nederland. De tussenhandelaren verkopen lachgas weer door aan andere tussenhandelaren of gebruikers.



4.1.2 Opslag

Lachgas wordt opgeslagen op diverse locaties namelijk woningen, busjes, opslagboxen en in de horeca. Zoals bij de inkoop is benoemd, ziet een professional van de omgevingsdienst dat in toenemende mate lachgas wordt opgeslagen in horecagelegenheden. De respondent geeft aan in de regio twaalf kroegen te hebben bezocht en in ongeveer negen kroegen is lachgas aangetroffen. Dit was de situatie voor de coronapandemie. Door de sluiting van de horeca zijn geen controles meer uitgevoerd door de omgevingsdienst (*persoonlijke communicatie, 30-3-2021*). Behalve in de horeca verklaart de professional 'Vervoer gevaarlijke stoffen' dat ook op andere plaatsen lachgas wordt opgeslagen, zoals in busjes, kelderboxen en woningen (*persoonlijke communicatie, 11-3-2021*). Uit interviews met overige professionals van verschillende omgevingsdiensten blijkt dat lachgasflessen worden aangetroffen in garageboxen in woonwijken, appartementencomplexen en busjes.

Uit de interviews blijkt dat er regelmatig niet wordt voldaan aan de regelgeving rondom brandveiligheid van de PGS15. Dat wordt als probleem ervaren door de respondenten. De opslagboxen bestaan vaak niet uit brandwerend materiaal wat verplicht is volgens de PGS15. Daarnaast zijn de druk houdende flessen vaak niet rechtop geplaatst of vastgezet. Momenteel wordt er bij de aangegeven locaties waar lachgas opgeslagen wordt, gecontroleerd door de omgevingsdiensten op deze aspecten. Echter, wanneer lachgas op de Opiumwet lijst II wordt geplaatst, is de verwachting dat de locaties voor opslag van lachgas niet meer gemeld worden bij het bevoegd gezag. Hoewel het melden van de opslaglocaties nu ook niet altijd gebeurt, is de verwachting dat dit probleem groter wordt bij het wijzigen van de Opiumwet lijst II. Dit kan gevaarlijke situaties opleveren. Lachgas is namelijk oxiderend en daardoor brandgevaarlijk. Wanneer lachgas wordt opgeslagen in woonwijken kan dit voor gevaarlijke situaties zorgen.

Concluderend kan gesteld worden dat lachgas op diverse plaatsen wordt opgeslagen. Het vermoeden is dat de opslaglocaties nog meer uit het zicht verdwijnen bij een plaatsing op de Opiumwet lijst II. Het is voor met name de brandveiligheid en het voorkomen van handel in lachgas wel belangrijk dat er zicht blijft op de locaties.



4.1.3 Vervoer

De volgende stap in het proces is het vervoer. Het vervoer van lachgas komt eigenlijk meerdere keren in het bedrijfsproces voor. De eerste keer betreft het vervoer van de leverancier naar de groothandel/tussenhandel. De tweede keer betreft dit het vervoer van de groothandel naar de tussenhandelaar en/of het vervoer van de tussenhandelaar naar de gebruiker.



Importvervoer:

De leveranciers bevinden zich, zoals in 4.1.2 benoemd, in China en Turkije. Vanuit daar moet het lachgas getransporteerd worden naar Nederland. Volgens een ex-handelaar is het onduidelijk hoe dit precies gebeurt (*persoonlijke communicatie, 15-04-2021*). De professional 'Vervoer gevaarlijke stoffen' geeft aan dat lachgas vroeger via schepen in Rotterdam binnenkwam. Momenteel is hierop het zicht kwijt. De respondent geeft aan dat er nu voor de import twee mogelijkheden zijn. Allereerst kan lachgas Nederland binnenkomen met een tankcontainer. Dit betreffen tankcontainers met sterk gekoeld gas. Dit wordt sterk gekoeld zodat er meer gas in de tank past. De tankcontainer gaat naar Oost-Europa en wordt overgepompt in gasflessen. Daarna komt het de Nederlandse markt op. De tweede mogelijkheid is dat het gas al in flessen vanuit Turkije naar Nederland wordt vervoerd. Het wordt in dit geval getransporteerd in grote gasflessen van ongeveer 50 kg. De gasflessen worden rechtstreeks naar de bedrijventerreinen gebracht, waar het vervolgens wordt overgepompt in kleinere flessen van ongeveer 2 kg (*persoonlijke communicatie, 11-03-2021*).



Van groothandel naar tussenhandel:

Van de bedrijventerreinen gaan de flessen naar de tussenhandelaren of rechtstreeks naar de gebruiker (*persoonlijke communicatie, 11-03-2021*). Onderstaand artikel uit de Volkskrant geeft aan in welke hoeveelheden het wordt getransporteerd:

Figuur 13 Volkskrant, september 2020

“Het is op zo’n bedrijventerrein in de polder: sierbestrating, oriëntaalse meubels, bloemen. De truck uit Turkije heeft net twintig pallets lachgas gebracht, forse flessen tot honderd kg die worden overgepompt in kleinere cilinders, wat ook gepaard gaat met gesis.”

Vanuit de handelaar wordt het lachgas getransporteerd naar de tussenhandelaar of rechtstreeks naar een gebruiker. Om het lachgas te vervoeren, wordt door de meeste handelaren gebruik gemaakt van busjes. Voor het vervoeren van de lachgasflessen in busjes is een ADR-certificaat nodig. De ex-handelaar geeft in het interview aan dat veel handelaren hier niet over beschikken. Hij had zelf een cursus gedaan en mocht daardoor zijn eigen chauffeurs trainen. De training is eenvoudig, blijkt uit het volgende citaat:

“Ik hoefde mijn chauffeurs maar een training te geven, een bewustwordingstraining heette dat, wat iedereen kan geven. Wat echt niets voorstelt. Je hoeft maar 10 minuten training te geven en als je blijft, gefeliciteerd, je hebt je bewustwordingscursus gehaald. Hier een handtekening en hoppa, gewoon rechtsgeldig”

(persoonlijke communicatie, 15-04-2021).

Ook het RIEC Rotterdam zag dat veel koeriers een “training” hadden gevolgd. Voor hen was het onduidelijk of de opleiding daadwerkelijk is gevolgd, of dat het bewijs wordt gekocht of vervalst. (*persoonlijke communicatie, 23-4-2021*) Naast het vervoer met busjes wordt er ook gebruik gemaakt van bakfietsen en mobiele kraampjes in steden. Een bakfiets valt namelijk buiten de regelgeving voor het vervoeren van gevaarlijke stoffen. Deze regelgeving is alleen van toepassing op een vervoermiddel, waar een bakfiets niet onder valt. De bakfietsen worden voornamelijk ingezet als mobiele kraampjes in de zomerperiode om ballonnen, gevuld met lachgas, te verkopen op straat (*persoonlijke communicatie, 15-04-2021*).

Concluderend kan er gesteld worden dat lachgas geïmporteerd wordt met tankcontainers of al in flessen wordt vervoerd. Wanneer het lachgas in Nederland aankomt, wordt het getransporteerd naar de tussenhandelaren of naar de gebruiker. In dit proces speelt de Douane een belangrijke rol. Zij kunnen zicht en controle houden op de import bij een wetswijziging. De Douane kan controleren of het lachgas is bedoeld voor de recreatieve branche. Het transport van de groothandel naar de tussenhandelaren verloopt via busjes. Hierbij is het van belang dat er gecontroleerd wordt op de regelgeving van de ADR. Vanuit de tussenhandelaar wordt het met bakfietsen en busjes naar de gebruiker vervoerd.



4.1.4 Handel

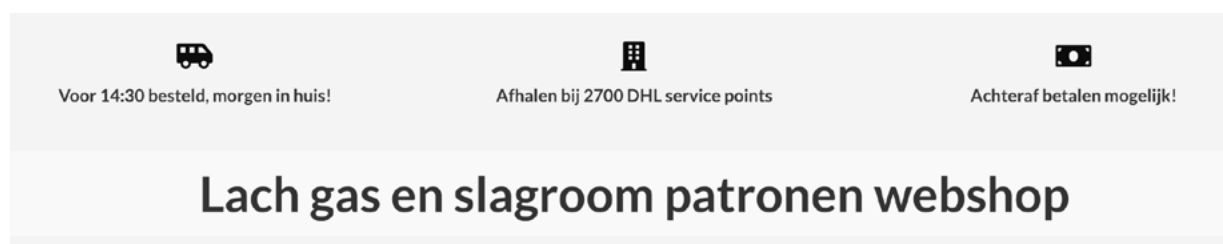
De handel in lachgas is heel divers. In de regio Twente vindt de handel volgens de respondenten vooral plaats in (natte) horecagelegenheden. De ballonnen worden achter de bar gevuld en vervolgens verkocht voor ongeveer € 3,- per stuk (*persoonlijke communicatie, 30-3-2021*). Een andere manier van handel is de verkoop in steden vanuit mobiele kraampjes (zie figuur 14). Deze kraampjes vallen zoals benoemd in 4.1.3 niet onder de richtlijnen ‘vervoer gevaarlijke goederen’ en kunnen gemakkelijk worden verplaatst en gevuld.



Figuur 14 Staal, T. Tubantia, 2020

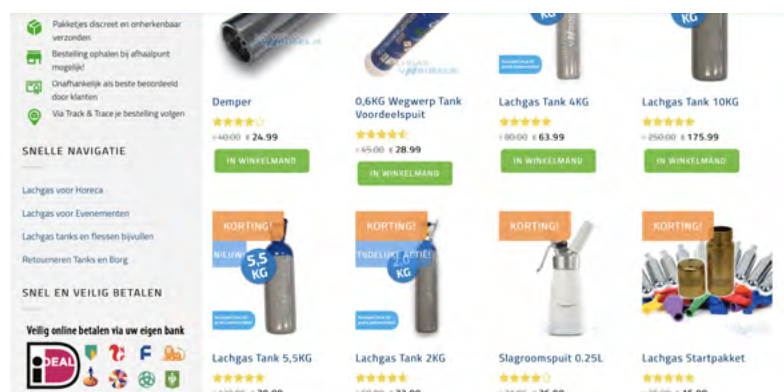
Het verkopen van goederen en/of diensten op straat zonder standplaats, wordt venten genoemd. De venter moet zijn goederen steeds aanbieden vanaf een andere locatie en mag alleen een korte tijd stilstaan om zijn klanten te bedienen, anders is er sprake van standplaats inname (*Nijmegen, APV 2017*). Doordat de venter alleen een korte tijd stil mag staan om zijn klanten te bedienen, zou hij met een kraampje bestellingen kunnen afgeven, om vervolgens zijn kraampje weer te verplaatsen.

Naast de handel op straat wordt door de omgevingsdienst gezien dat lachgas wordt verkocht aan de deur van de opslaglocaties (*persoonlijke communicatie, 30-3-2021*). Het betreft de rechtstreekse verkoop van ballonnen aan de deur of het afhalen van cilinders. Naast het afhalen bij de opslaglocatie of DHL-service points (zie figuur 15) wordt lachgas ook bezorgd. Op diverse websites kun je lachgas bestellen en thuis laten bezorgen. Het bezorgen van deze bestellingen gebeurt door bijvoorbeeld Post NL en DHL, maar ook door eigen koeriers. Ook via Marktplaats en Facebook wordt actief geadverteerd in de verkoop van lachgas. De ex-handelaar vertelt nog een andere vorm van verkoop. Hij geeft aan dat thuisbezorgdiensten van eetgelegenheden lachgas leveren. Als voorbeeld noemt hij een pizzeria in Oost-Nederland (*persoonlijke communicatie, 15-4-2021*).



Figuur 15 Lachgas-bestellen.nl

De handel in lachgas gaat verder dan alleen het lachgas zelf. De ex-handelaar vertelt dat hij naast lachgasproducten ook ballonnen, crackers¹³, dempers, slagroompatronen, hoesjes voor tanks, platen om tanks op te zetten, frisdrank, snoep, chocolade en chips heeft verkocht (*persoonlijke communicatie 15-4-2021*).



Figuur 16 Lachgasvoordeel, 2021

13 Crackers worden verkocht om ervoor te zorgen dat patronen leeglopen in ballonnen zonder dat daarbij tanks of slagroomsputten nodig zijn. Vulnippels worden gebruikt om gas zachtjes door te laten en het geluid te reduceren. Spuitsystemen worden gebruikt om vanuit lachgastanks ballonnen te vullen (lachgasvoordeel, 2021).

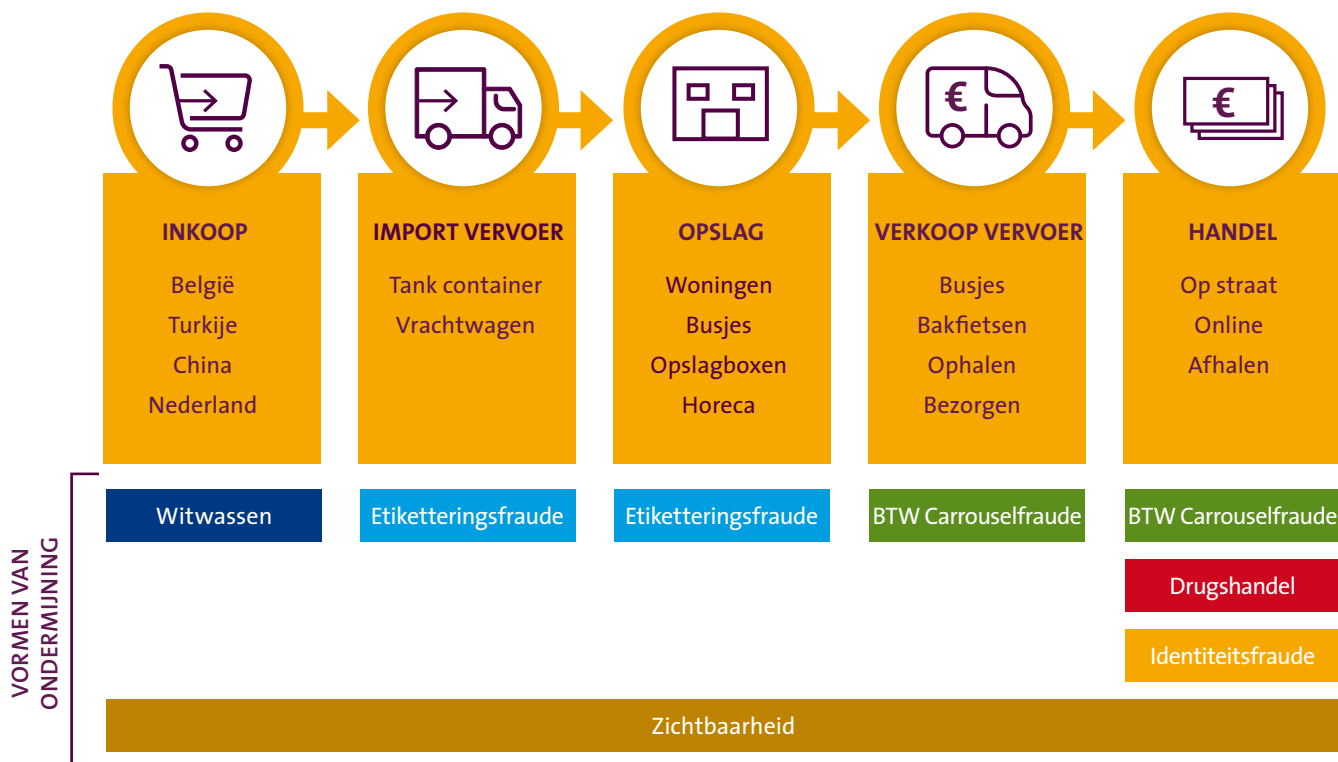
Naast de verkoop van verschillende toebehoren van lachgas, verdienen de handelaren ten slotte aan de borg van de flessen. Een fles van 4 kg heeft een borg (bijvoorbeeld) van € 69,- en een fles van 10 kg heeft een borg van € 95,- (*lachgasvoordeel, 2021*). Zoals bij 1.1 is benoemd, is berekend dat er per maand € 191.058,75 verdiend kan worden aan de verkoop van 450 flessen lachgas. Hierbij zijn de toebehoren en de borg nog niet meegenomen. De verdiensten kunnen dus nog hoger liggen.

Concluderend kan er gesteld worden dat het verdienmodel van lachgas groot is. Daarom is het van belang zicht te blijven houden op de handel in lachgas om eventuele ondermijnende aspecten vroegtijdig te signalen en waar mogelijk barrières op te kunnen werpen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de risico's van de handel in lachgas voor ondermijning.

4.2 Risico's voor ondermijning

In hoofdstuk 4.1 is het bedrijfsproces van lachgas in kaart gebracht. In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de vraag: "Waar in het proces liggen momenteel de mogelijke risico's voor ondermijning?"

Op de vraag: "Ziet u in het bedrijfsproces van lachgas mogelijkheden voor ondermijning?" zeiden bijna alle respondenten volmondig 'ja'. Onderstaand schema geeft aan waar de verschillende vormen van ondermijning kunnen voorkomen in het bedrijfsproces van lachgas.



Welk onderdeel van het bedrijfsproces van lachgas volgens de respondenten het meest gevoelig is voor ondermijning, wordt hieronder toegelicht. De benoemde risico's gelden voor het gehele bedrijfsproces, tenzij anders aangegeven.



Zichtbaarheid bedrijfsproces lachgas

De zichtbaarheid op het gehele bedrijfsproces in lachgas neemt af. Door het plaatsen van lachgas op lijst II van de Opiumwet is de hoop dat het gebruik van en de handel in lachgas af gaat nemen. De vraag is echter of dit daadwerkelijk gaat gebeuren. Verschuift de handel niet juist naar de achtergrond en uit het zicht richting de onderwereld?

Een voorbeeld van bovenstaande uitwerking was te zien bij het qat-verbod. Qat is een verdovende plant waarbij de blaadjes van de plant worden gekauwd. Gebruikers van qat behoren voornamelijk tot de Somalische gemeenschap. Het middel is stimulerend en werkt opwekkend. Qat is sinds januari 2013 op lijst II van de Opiumwet geplaatst, waardoor het verboden is. Hoewel het verboden is, is het gebruik niet gelijk afgenomen, zeggen vertegenwoordigers van de Somalische gemeenschap (*Eén vandaag, 2013*). In 2013 werd al aangegeven dat het handhaven op het qat verbod meer tijd nodig heeft dan verwacht. In 2013 is nog vierduizend kilo qat onderschept (*Erven, W., Eén vandaag, 2013*). In 2019 is dit aantal nog 2.271 kg (*Trimbos instituut, 2020*). Met andere woorden: een verbod betekent niet automatisch een vermindering van gebruik en handel.

Een ander voorbeeld is het verbieden van growshops in 2015. Voor 1 maart 2015 had de gemeente Enschede een vergunningstelsel voor de exploitatie van maximaal vijf grow-, smart- en headshops. Door het verbod kwamen verleende vergunningen op grond van de APV Enschede te vervallen. Door dit verbod is een ongewenst neveneffect ontstaan. Het gemeentelijk toezicht is hierdoor komen te vervallen. De illegale activiteiten raakten buiten het zicht en het strafbaar handelen van growshops is moeilijk bewijsbaar voor OM en de politie. Veel eigenaren van de growshops hebben daarnaast de naam of activiteit van de shop veranderd in een giftshop en omzeilen hiermee de wet. In Enschede leidde dit tot een toename van growshops van 5 naar 21 stuks (*Waanders, E., Tubantia, 2021*).

Een laatste voorbeeld in deze categorie is het verbod op 4-MMC. In 2012 werd 4-MMC verboden. 3-MMC, een kristalachtig wit poeder, lijkt erg op 4-MMC en is sinds 2012 de vervanger van 4-MMC geworden. Er zijn diverse signalen dat het gebruik van 3-MMC stijgt en er vaker vergiftigingen voorkomen. Op het moment is 3-MMC niet verboden¹⁴ en valt het onder de Warenwet (*Trimbosinstituut, Wat is 3-MMC?*). Er wordt dan ook nog volop reclame voor gemaakt. In de gemeente Hof van Twente werd recentelijk een folder uitgedeeld met reclame voor deze partydrug. Via QR-codes is het mogelijk om in contact te komen met de dealer achter de folder. De politie kan hier niets tegen doen omdat deze variant op dit moment nog niet verboden is (*Weinreder, B., februari 2021*).

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat een verbod ook averechts kan werken. De respondenten geven allemaal aan dat gasflessen op dit moment al niet volgens de juiste regelgeving worden opgeslagen. De handelaren melden de opslaglocaties bovendien amper bij het bevoegd gezag. Daarnaast wordt vaak meer opgeslagen dan volgens de regelgeving mag. De gevaren die hierbij komen kijken nemen de handelaren voor lief, zoals te zien op figuur 17 en 18. De ex-handelaar geeft aan dat veel gasflessen illegaal worden opgeslagen. Dit komt doordat het aanschaffen van de benodigde veiligheidsmaatregelen veel geld kost. Hij schat de kosten daarvan tussen de € 10.000 en € 15.000. De ex-handelaar kwam onder de regelgeving uit door de flessen op te slaan in bakfietsen. De bakfietsen bevatten de benodigde veiligheidskooien waarin de flessen stonden. De bakfietsen werden vervolgens in de loods geplaatst, klaar voor vervoer (*persoonlijke communicatie, 15-04-2021*).

¹⁴ Op 27 mei 2021 werd aangekondigd dat 3MMC geplaatst gaat worden op de Opiumwet lijst II (Rijksoverheid, 2021)

Wanneer er een verbod komt op het handelen en het aanwezig hebben van lachgas, is het risico groot dat de opslaglocaties nog meer uit het zicht verdwijnen. Een handelaar gaat zich waarschijnlijk helemaal niet meer melden bij het bevoegd gezag om vervolgens gecontroleerd te worden.



Figuur 17 Explosie lachgasflessen, Bron: NU.nl



Figuur 18 Uitgebrande auto, bron: AD, politie Leusden en Woudenberg

Naast de verdwijning van het zicht op de opslaglocaties, verdwijnt ook het zicht op de reclame voor lachgas. Veel lachgas bedrijven hebben op dit moment een eigen website, webshop, Facebook-pagina en/of Marktplaats-account. Bij een verbod gaat deze openlijke reclame vermoedelijk verschuiven naar minder zichtbare omgevingen. De specialist 'Vervoer gevaarlijke stoffen' vertelt:

“We gaan dat online niet meer tegenkomen, behalve op het darkweb of onder een andere naam”

(persoonlijke communicatie, 11-3-2021).

Naast dat het moeilijker wordt om een lachgasbedrijf via social media te vinden, blijkt dat in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) lachgashandelaren op dit moment al niet als lachgashandelaar ingeschreven staan. Van de negenentwintig gevonden websites, staan er zeven ingeschreven met een KvK handelsnaam waarin de woorden 'gas', 'lachgas', 'ballonnen' of 'spacegas' voorkomen. De overige websites staan ingeschreven onder handelsnamen die vallen onder SBI-codes¹⁵ zoals een autobedrijf, groothandel, sushi-aanbieder, verhuisbedrijf of detailhandel. In een interview van de Volkskrant met een handelaar wordt dit nogmaals bevestigd. De handelaar vertelt dat lachgashandelaren vaak te boek staan als garagebedrijf of cateraar, als ze überhaupt al te boek staan (Volkskrant, 2020). De geïnterviewde ex-handelaar gaf aan dat zijn bedrijf ingeschreven stond als gas- en koeriersbedrijf. Andere handelaren staan volgens hem veelal ingeschreven als koeriersdienst of horecabedrijf (*persoonlijke communicatie 15-4-2021*). Doordat de gastronomische toepassingen van lachgas in algemene zin uitgezonderd worden van het verbod, kan hierop ingespeeld worden door de handelaren. Aannemelijk is dat handelaren die nu nog zichtbaar ingeschreven staan, zich gaan inschrijven bij de KvK als horecaonderneming en op deze manier niet als lachgashandelaar worden geïdentificeerd. Uit het interview met de ex-handelaar werd tevens duidelijk dat de handelaar ook lachgas leverde aan een pizzeria in Oost-Nederland. De pizzeria verkocht vervolgens het lachgas door aan zijn klanten:

¹⁵ Ieder bedrijf dat zich inschrijft in het Handelsregister krijgt een of meerdere SBI-codes. Deze code bestaat uit 4 of 5 cijfers en geeft aan wat de activiteit van een bedrijf is (Kamer van Koophandel, 2021).

“Als zijn klanten pasta bestelden, dan bestelden ze vier pasta en een tank.”

Hierdoor valt het niet op dat het lachgas wordt besteld, vertelt de ex-handelaar (*persoonlijke communicatie 15-4-2021*).

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat altijd een manier wordt gevonden om uit het zicht van de autoriteiten te blijven, zelfs nu lachgas nog legaal is. Wanneer de handel uit het zicht verdwijnt, heeft dit grote gevolgen voor de maatschappij, want het zicht op het veilig opslaan van de gassen, het zicht op de verdiensten en het zicht op de af te dragen belastingen verdwijnt door het verbod.



Drugshandel

De handel in lachgas gaat vermoedelijk samen met de handel in andere drugs. Het gebruik van lachgas wordt regelmatig gecombineerd met alcohol, GHB of andere verdovende middelen. Dit versterkt namelijk het verdovende effect van lachgas. In sommige gevallen wordt het gecombineerd met ketamine of XTC (Trimbos Instituut, Drugsinfo). Het is hierdoor aannemelijk dat lachgas gecombineerd met andere drugs wordt verkocht. De respondenten bevestigen deze verwachting. Een toezichthouder milieu van de omgevingsdienst geeft aan:

“Vaak zijn het toch niet de meest lekkere figuren die het doen en hoe makkelijk is het als je toch al onderweg bent met lachgas om ook nog een zak wiet mee te nemen, best makkelijk. Het zit in hetzelfde wereldje. Of je nou een dealer bent in wiet, lachgas of illegaal vuurwerk, het zijn dezelfde slag mensen”

(Persoonlijke communicatie, 2-3-2021).

Een andere respondent van de omgevingsdienst bevestigt dit. Hij ziet het als een kleine stap om ook pillen of een andere drug aan te bieden bij de verkoop van lachgas (*Persoonlijke communicatie 9-3-2021*). Ook de ex-handelaar geeft aan de link met drugshandel te zien. Hij vertelt:

“Ze pushen alles erbij. Weet je wat het is, iemand die lachgas gebruikt, gebruikt al drugs. Lachgas is gewoon drugs. Als diegene gewoon bij jou een lachgas tank heeft besteld en hij vraagt je nog even naar een snibbel (cocaïne) en een pil en dit en dat. De handelaar denkt: € 30 winst op het gas, nog € 30 op de coke, nog 10-tje op de pillen. Een ritje van € 30 is meer dan € 70. Dat is € 40 extra winst. Heb je het over 10 ritjes, ga je wel met 7 meier naar huis. Nog steeds zijn ze met een andere drugs bezig maar ze hebben er ook één bij. Als je daar ook een half miljoen aan kan verdienen en hier ook, plus je kan je geld ook nog eens witwassen door lachgashandelaar te worden. Mooi meegenomen toch?”

(Persoonlijke communicatie, 15-4-2021).



Witwassen

Door de grote verdiensten (zie 1.1) in lachgas is het aannemelijk dat het verdiende geld wordt witgewassen. Het geld kan bijvoorbeeld in contanten worden uitgegeven aan luxe goederen. De ex-handelaar legt uit hoe hij het witwassen ziet gebeuren:

“Met je coke geld, koop je het lachgas in. Vervolgens heb je facturen ontvangen, je hebt een bedrijf, je hebt dus zwart geld, coke geld heet dat. En dan ga je naar een groothandel toe. Je kan in Nederland contant afrekenen, ook pinnen. Dat boeit ook niet echt trouwens pinnen of contant, crimineel geld is crimineel geld. Ook een zak aardappelen kan crimineel geld zijn. Het is uiteindelijk gewoon een valuta om te betalen. Dat maakt in principe niet veel uit. Maar als jij bijvoorbeeld zwart geld hebt, je hebt op je rekening misschien € 30.000 – € 40.000 euro misschien door iets gekregen, maar je wilt het toch door iets kunnen verifiëren, van weet je hoe ben ik er aan gekomen? Ga naar een handelaar toe, koop je lachgas tanks in, hij geeft je de factuur. Vervolgens verkoop je de lachgastanks door, misschien voor een vijfje of drie euro meer. Weetje dat boeit niet. Maar dan kan je wel aantonen van kijk mijn geld is legaal. Het is ideaal voor witwassers. Het gaat ook om grote bedragen altijd”

(persoonlijke communicatie, 15-4-2021).

Ook handelaar Riemers ziet het witwassen voorkomen:

“Probleem is alleen dat steeds meer duistere figuren zich met lachgas bezighouden. Die het in het buitenland kopen, dat nergens opgeven en er ontzettend veel geld mee witwassen”

vertelt hij aan het Algemeen Dagblad (Aa, van der, E., & Schildkamp, V., AD, 2019).



Identiteitsfraude

Naast de verkoop van lachgas verdienen de handelaren ook aan de borg voor gasflessen. Bij de verkoop van de lachgasflessen wordt borg gerekend. Wanneer de lachgasflessen weer teruggebracht worden kan de borg teruggegeven worden. Het inleveren van de flessen is vaak moeilijker dan het afhalen, blijkt uit open-bronnen onderzoek. Zo moet je bijvoorbeeld naar een bepaalde locatie rijden of meer betalen om de lachgasfles op te laten halen. Zo wordt er verdiend aan de borg van lachgasflessen. Wanneer er geen borg wordt gevraagd voor de flessen wordt er gebruik gemaakt van een onderpand constructie met persoonsbewijzen zoals te lezen in het krantenartikel hiernaast:

Lachgasdealer (26) met tientallen ID-bewijzen aangehouden

De politie in Den Haag deed een opmerkelijke vondst toen ze afgelopen nacht een verkoper van lachgas controleerde. De 26-jarige Rotterdammer bleek maar liefst 34 paspoorten en identiteitskaarten bij zich te hebben van klanten.

De dealer in het voorbeeld had vier paspoorten en 30 rijbewijzen en identiteitskaarten bij zich. Deze vorm van onderpand is erg fraudegevoelig. De identiteitsbewijzen kunnen gekopieerd worden, waardoor iemand anders zich kan voordoen als de persoon van wie het identiteitsbewijs daadwerkelijk is (*Redactie AD, Rotterdam 2020*).



Btw-carrouselfraude

Er is een risico op btw-carrouselfraude. In de casus van RIEC Rotterdam zagen zij dat er sprake was van btw-carrouselfraude. Bij btw-carrouselfraude draagt de ondernemer geen btw af aan de Belastingdienst, maar brengt hij de btw wel in rekening. Het betreffende bedrijf in de casus zou lachgas leveren aan een leverancier in Engeland. De leverancier in Engeland gaf aan het nooit te hebben ontvangen (*persoonlijke communicatie, 23-4-2021*).



Etiketteringsfraude

De zichtbaarheid op de handel in lachgas kan nog meer verdwijnen door etiketteringsfraude. Bij het RIEC Rotterdam waren ook signalen binnengekomen van etiketteringsfraude bij de handel in lachgas. Hierbij wordt verkeerde informatie op het etiket geplaatst of worden stickers van bekende merken over de sticker van de juiste leverancier geplakt. Hierdoor kan de volksgezondheid in gevaar komen (*Persoonlijke communicatie, 23-4-2021*). Lachgas kan daarnaast zelf gemaakt worden (zie ook paragraaf 4.1.1). Dit vormt een extra gevaar voor etiketteringsfraude wanneer de maker geen kennis heeft van zaken en de flessen onjuist bestickert.

Concluderend kan er gesteld worden dat over het gehele bedrijfsproces van lachgas de zichtbaarheid verdwijnt bij een verbod op lachgas. De opslaglocaties verdwijnen uit het zicht en de bedrijven zijn een stuk minder zichtbaar door een verschuiving van reclame van openbaar naar darkwebs. De bedrijven zijn niet of nauwelijks meer te achterhalen bij de KvK door andere handelsnamen. Naast de verdwijning van de zichtbaarheid is aannemelijk dat lachgas in combinatie met andere drugs wordt verkocht. Dit zorgt ervoor dat de overstap naar andere drugs gemakkelijker is. Het verdienmodel van lachgas en toebehoren is groot. Het is daarom aannemelijk dat verdiensten uit lachgas worden witgewassen bij de inkoop van lachgasflessen. Daarnaast wordt er bij de borg vaak gevraagd om een identiteitskaart als onderpand. Aangezien bekend is dat veel lachgashandelaren zich ook bezig houden met andere criminele activiteiten zoals drugshandel, is er een risico dat de identiteitskaarten gebruikt worden voor allerlei andere malafide praktijken. Verder zijn er signalen die duiden op btw-carrouselfraude. Ten slotte kan de volksgezondheid in gevaar komen door etiketteringsfraude.

4.3 Verandering van het proces bij verbieden lachgas

In deze paragraaf wordt de deelvraag: “Waar in het proces verandert er iets als lachgas verboden wordt?” beantwoord. In paragraaf 4.1 is het nu nog legale bedrijfsproces van lachgas omschreven. De respondenten vermoeden dat er in het huidige proces veranderingen gaan plaatsvinden als lachgas wordt verboden. In deze paragraaf wordt omschreven waar de respondenten een verandering verwachten in het bedrijfsproces en daarna volgt een gedeelte van de toekomstverkenning.

4.3.1 Verwachte veranderingen

De ex-handelaar verwacht dat bij het intreden van de wetswijziging de handel en het gebruik van lachgas voor 99% stopt. Het risico van het handelen in lachgas vindt hij te groot. De pakkans bij andere drugs is kleiner, terwijl je een tank met lachgas niet zo gemakkelijk kunt verstoppen, vertelt hij (*persoonlijke communicatie, 15-4-2021*).

De respondenten van de omgevingsdiensten, politie, het Trimbos instituut en OM verwachten dat er wat anders gebeurt. Hoewel wordt verwacht dat veel handelaren gaan stoppen vanwege de risico's en toenemende regelgeving, verwachten ze dat een klein deel blijft handelen en zich dus verplaatst naar de illegaliteit. De omgevingsdiensten zien vooral een probleem ontstaan bij het melden van een inrichting met gevaarlijke stoffen bij het bevoegd gezag. Ze omschrijven het als een utopie dat iedereen zich gaat melden bij het bevoegd gezag om aan te geven waar lachgas wordt opgeslagen. Er ontstaan zorgen bij de respondenten over de zichtbaarheid van de handel bij een plaatsing van lachgas op lijst II van de Opiumwet. De volgende citaten omschrijven deze zorgen:

“Je zult nog steeds actief moeten gaan zoeken van waar zitten de bedrijven? Ze actief benaderen en controleren. Ik denk dus niet dat dat zal gaan gebeuren. De wetgeving gaat uit van de goedheid van de mens en ja, dat werkt in onze tak van sport niet.”

(Persoonlijke communicatie, 3-3-2021)

“Wat eventueel zou kunnen is dat de handel gewoon doorgaat alleen dan nog illegaler dan nu. Maar dat gebeurt nu al, het kat en muis spel is er nu al. Zolang er vraag is blijft er handel. Wij hebben er nu al geen zicht meer op dus dan al helemaal niet meer. Het gaat alleen maar meer de schimmige kant op. Dat komt dan ook vooral op de schouders van politie te liggen.”

(Persoonlijke communicatie, 2-3-2021)

“Het gaat veel meer naar de ondergrond verplaatsen. Dus de legale kant waarmee ze nu te koop lopen, alles wat op internet staat, alle webshops, reclame-uitingen, zullen gaan verdwijnen. Dat gaan we online niet meer tegenkomen. Behalve op darkweb wellicht of onder een andere naam. Maar we gaan het niet meer tegenkomen, zo publiekelijk als dat dat nu allemaal gaat. Bedrijven zullen ook niet meer staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel met de handel in gassen of de handel in overige non-food producten. Daar verzinnen ze allemaal andere dingen voor. Het zicht gaat er eigenlijk af.”

(Persoonlijke communicatie, 11-3-2021)

Daarnaast verwacht een respondent van de omgevingsdienst een verschuiving te zien van een vaste opslaglocatie naar een “mobiele” opslaglocatie. Deze verwachting is ontstaan naar aanleiding van een controle bij een opslaglocatie. Daar werd het volgende aan hem verteld:

“Geen probleem, ik heb een bus gekocht. Ik ga nu vanuit een bus verkopen, zie maar dat je mij pakt”

(persoonlijke communicatie, 9-3-2021).

De respondent van het RIEC Rotterdam vermoedt dat er gevaar ontstaat bij de import van goederen. Dit vanwege de douaneformulieren die minder goed worden ingevuld. Een ander probleem dat kan ontstaan, is een douanier die wordt omgekocht waardoor lachgas toch ingevoerd kan worden.

Een ander gevaar voor verandering van het bedrijfsproces zit in de handhaving en signalering van lachgas. Wanneer lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt geplaatst, ziet de respondent van de Landelijke eenheid problemen bij het handhaven. Hij vertelt:

“We zullen in elk geval niet meer zo makkelijk kunnen handhaven als dat we nu doen. Nu gebeurt alles open en bloot voor onze neus. Elke politieagent komt op straat lachgas tegen. Niemand die zich ervoor schaamt en niemand die zegt dat is geen lachgas. Straks als het op de Opiumwet lijst II staat, gaat niemand meer zeggen dat het lachgas is. Dan zeggen ze dat het campinggas is, bij wijze van spreken. In die zin, zien we voor de handhaving wel een uitdaging in het vaststellen van lachgas. Wat gaan we dan doen? Dan moet je natuurlijk ook optreden, nu hoeven we het niet in beslag te nemen. Vaak is alleen het vervoer niet goed. Maar als je zit te bellen, neem ik ook je telefoon niet in beslag. Maar straks als het verboden is, moet ik het wel in beslag nemen want dan moet ik het onttrekken aan het verkeer.”

(Persoonlijke communicatie, 11-3-2021)

Naast bovenstaande zorgen, denken de respondenten dat het mogelijk is dat lachgashandelaren zich als andere branche gaan voordoen. Het RIEC Rotterdam zag dit al eens gebeuren. Bedrijven die in de Kamer van Koophandel ingeschreven waren als distributie van lachgas, zijn bedrijven op gaan richten met een catering naam. Zo is ook de SBI-code van de bedrijven veranderd. De respondent van het RIEC legt uit:

“Dat is iets wat we, misschien is dat nu al te laat, heel erg moeten gaan monitoren als overheid zijnde. Dat het heel concreet wordt, wat die uitzonderingen zijn. Dat we kijken als bedrijfjes al paddenstoelen uit de grond vliegen, dat we daar scherp op zijn of dat wel echt bedrijfjes zijn. Misschien kan de Kamer van Koophandel daar ook scherp op zijn. Dat zij daar ook net iets meer op doorvragen als je in die branche wat wilt beginnen”

(persoonlijke communicatie, 23-4-2021).

Uit de interviews met de respondenten is gebleken dat het bedrijfsproces van lachgas naar alle waarschijnlijkheid op een aantal onderdelen gaat veranderen. De respondenten verwachten dat de import verandert doordat de Douane omzeild moet worden. De opslaglocaties verdwijnen meer naar de achtergrond en worden niet meer gemeld bij het bevoegd gezag. Daarnaast is er een mogelijkheid dat de vaste opslaglocaties helemaal verdwijnen en daarvoor in de plaats mobiele opslag in de vorm van busjes worden gebruikt. De handel verschuift meer naar de onderwereld. Reclames over lachgas gaan verdwijnen. Daarnaast is er een mogelijkheid dat handelaren zich anders gaan inschrijven bij de Kamer van Koophandel. Een verandering in het vervoer werd niet benoemd door de respondenten.

4.3.2 Toekomstverkenning

Voor het schetsen van toekomstscenario's is gebruik gemaakt van het toekomstverkenningsmodel (een uitgebreide uitleg over dit model is te lezen in het theoretisch kader). Op basis van de literatuur en de interviews zijn verschillende ontwikkelingen en invloeden bepaald die kunnen leiden tot een enkele toekomstscenario's. Dit zijn de zogenaamde DESTEP-factoren. De DESTEP-factoren die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn hieronder afgebeeld.

Zie ook 3.4 Toekomstverkenningsmodel



De DESTEP-factoren zijn vervolgens ingedeeld op impact en onzekerheid. Hieruit zijn een aantal DESTEP-factoren naar voren gekomen die de 'drivers' vormen. De drivers hebben de hoogste impact en de grootste zekerheid. Dit zijn:

- **ALTERNATIEF VOOR LACHGAS**

De mogelijkheid dat er een alternatief komt voor lachgas. Een soortgelijke stof met een gelijke werking, maar met een andere benaming. Op dit moment zijn er signalen van het gebruik van Butaan en Electronicspray als vervanging voor lachgas. Vice schrijft dat de IT-dust remover, te koop bij elektronicazaken, populair is onder jongeren in Frankrijk. De spray is eigenlijk bedoeld om stof op elektronische apparatuur te verwijderen. In Frankrijk vervult het dezelfde functie als lachgas. (Vice, 2021) Een ander alternatief is Butaan. Butaan is koolwaterstof die wordt gebruikt als brandstof in onder andere aanstekers en campinggas. Butaan en andere vluchtige stoffen worden vaak gebruikt in andere landen als drug. In Nederland is dit momenteel nog niet populair. Butaan wordt op dezelfde wijze gebruikt als lachgas: via een spuitbus, ballon of zak (Netwerk Acute Zorg Noordwest, 2017).

- **HANDHAVING**

De mate van handhaving: veel of weinig.

- **BUITENLANDSE AANVOER**

De afname of toename van buitenlandse aanvoer.

- **OPSLAGWIJZE**

De wijze van opslag verandert of verandert niet. Er zijn signalen dat de opslag verandert van fysieke locaties naar busjes.

- **VRAAG NAAR LACHGAS**

Een toename of afname van de vraag naar lachgas.

- **ZICHTBAARHEID HANDEL**

De handel is zichtbaar of de zichtbaarheid neemt af.

- **HANDELWIJZE**

Het procesonderdeel handel wordt gewijzigd. Lachgas wordt verhandeld zonder tussenhandelaar of de handelwijze blijft hetzelfde.

Alle bovenstaande drivers kunnen voor een mogelijke verandering in het bedrijfsproces van lachgas zorgen. Bovenstaande drivers zijn op verschillende processtappen toe te passen. Een alternatief voor lachgas kan de processtap import en handel veranderen. De driver handhaving is toe te passen op het gehele bedrijfsproces van lachgas. De opslagwijze is toe te passen op de processtap opslag. De vraag naar lachgas en de handelwijze heeft betrekking op de processtap handel. De zichtbaarheid van handel is belangrijk in het gehele bedrijfsproces. In het gehele bedrijfsproces verandert er dus iets bij een verbod. Het is dan ook van belang dat gekeken wordt naar de mogelijke gevolgen van deze drivers. Welke impact en welke onzekerheid brengen de bovenstaande drivers met zich mee?

4.4 Nieuw bedrijfsproces lachgas

In deze paragraaf wordt de deelvraag: "Hoe ziet de verandering van het bedrijfsproces er mogelijk uit?" beantwoord.

In de vorige paragraaf is beschreven waar mogelijk een verandering plaats gaat vinden in het bedrijfsproces van lachgas bij een wijziging van de Opiumwet lijst II. Uit de interviews zijn verschillende DESTEP-factoren naar voren gekomen waar uiteindelijk zeven drivers uit zijn gekomen die de meeste invloed hebben op de vraag: "Waar in het bedrijfsproces verandert er iets als lachgas verboden wordt?"

De zeven drivers worden in dit hoofdstuk ingedeeld op mate van onzekerheid en impact. Daarna worden de drivers op een

assenkruis geplaatst om vervolgens vier mogelijke scenario's te kunnen schetsen. Deze scenario's beschrijven hoe een mogelijke verandering van het bedrijfsproces in lachgas eruit zou kunnen zien.

4.4.1 Mate van onzekerheid en impact

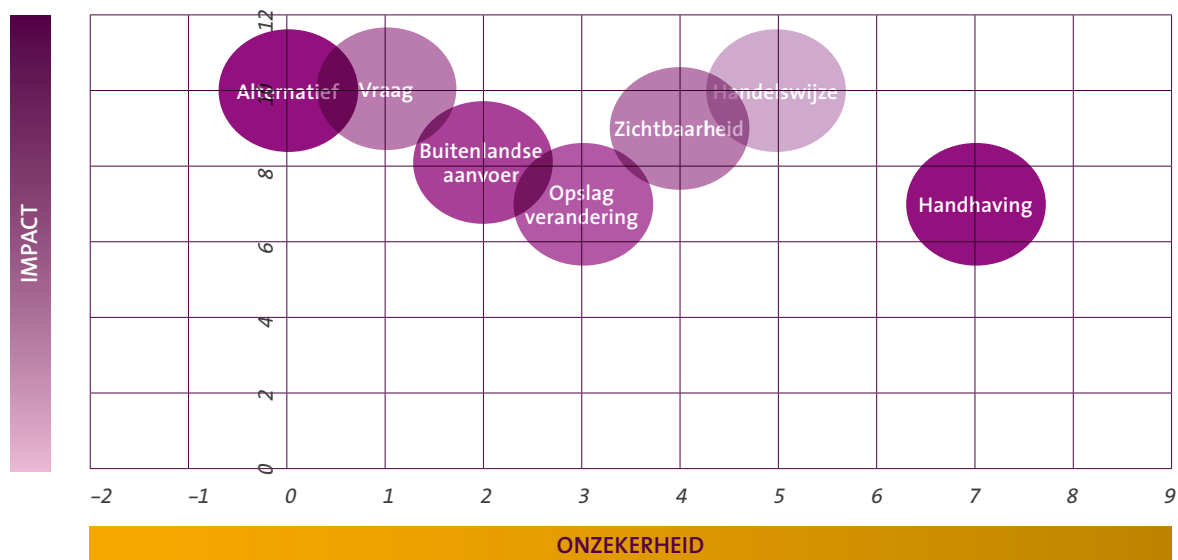
De drivers zijn ingedeeld op mate van onzekerheid en impact op de deelvraag: "Waar in het bedrijfsproces verandert er iets als lachgas verboden wordt?" Er is gewerkt met schalen van 0 tot en met 10. Wanneer de driver veel impact heeft op de deelvraag is dit een 10, wanneer het weinig impact heeft een 0. Bij de onzekerheid werkt dit hetzelfde. Wanneer de driver veel onzekerheid met zich meebrengt krijgt deze een 10 en wanneer de driver zeker is een 0.

Driver	Impact	Onzekerheid
Alternatief lachgas	10	0
Handhaving	7	7
Buitenlandse aanvoer	8	2
Opslag wijze	7	3
Vraag naar lachgas	10	1
Zichtbaarheid handel	9	4
Handelwijze	10	5

Uit bovenstaande ranking blijkt dat de drivers 'een alternatief voor lachgas', 'de vraag naar lachgas' en 'de handelwijze' grote impact hebben op een verandering in het bedrijfsproces van lachgas. Een alternatief voor lachgas is zeer zeker mogelijk, evenals een verandering in de vraag naar lachgas. Ook een verandering in de buitenlandse aanvoer is vrij zeker. Een alternatief voor lachgas en een verandering in de vraag naar lachgas vormen samen het grootste risico op een nadelige verandering bij het toekomstig verbod.

4.4.2 Toekomstscenario's

De drivers, zoals genoemd in 4.4.1, zijn op een impact-onzekerheidsmatrix geplaatst. Zie figuur 19.



Figuur 19 Impact-onzekerheidsmatrix

De zeven drivers zijn vervolgens verdeeld in tweetallen. Elke twee gelijke of bijna gelijk scorende drivers worden met elkaar gecombineerd. Hierdoor ontstaan drie scenario's. Elk scenario wordt op de volgende pagina toegelicht.



Scenario 1:

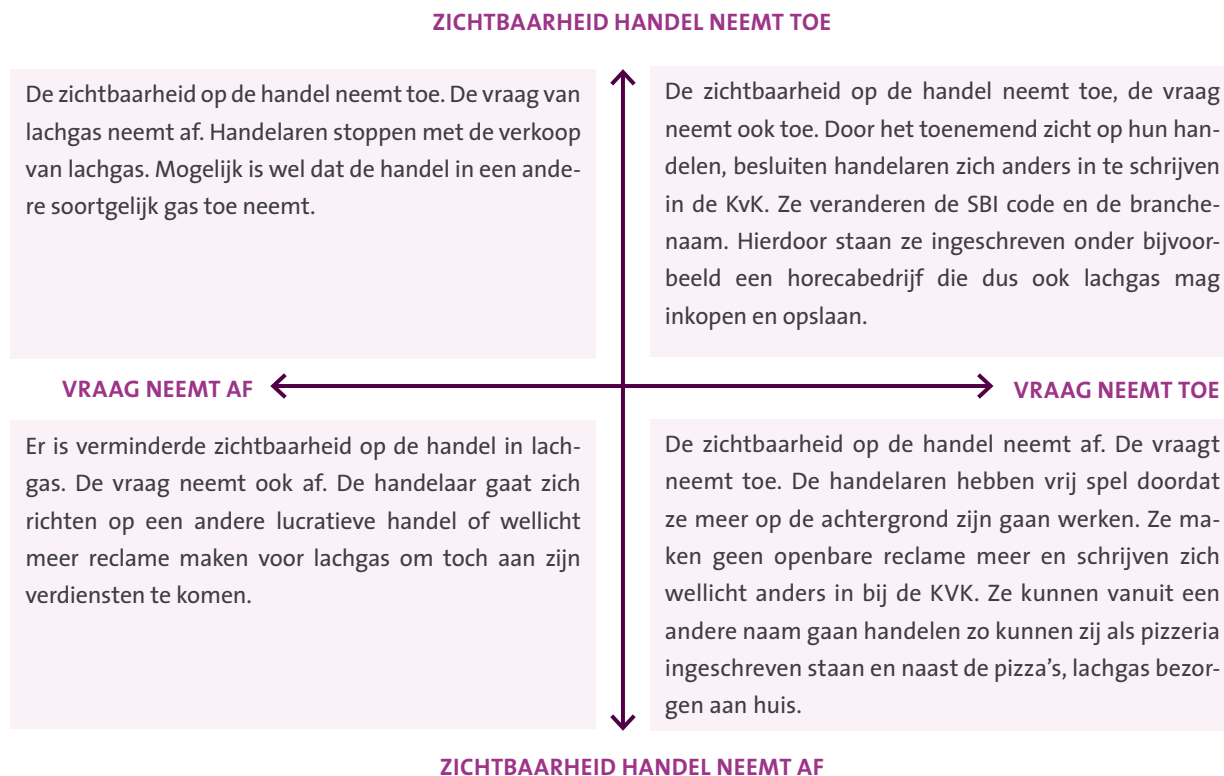
De handelwijze ten opzichte van de handhaving.





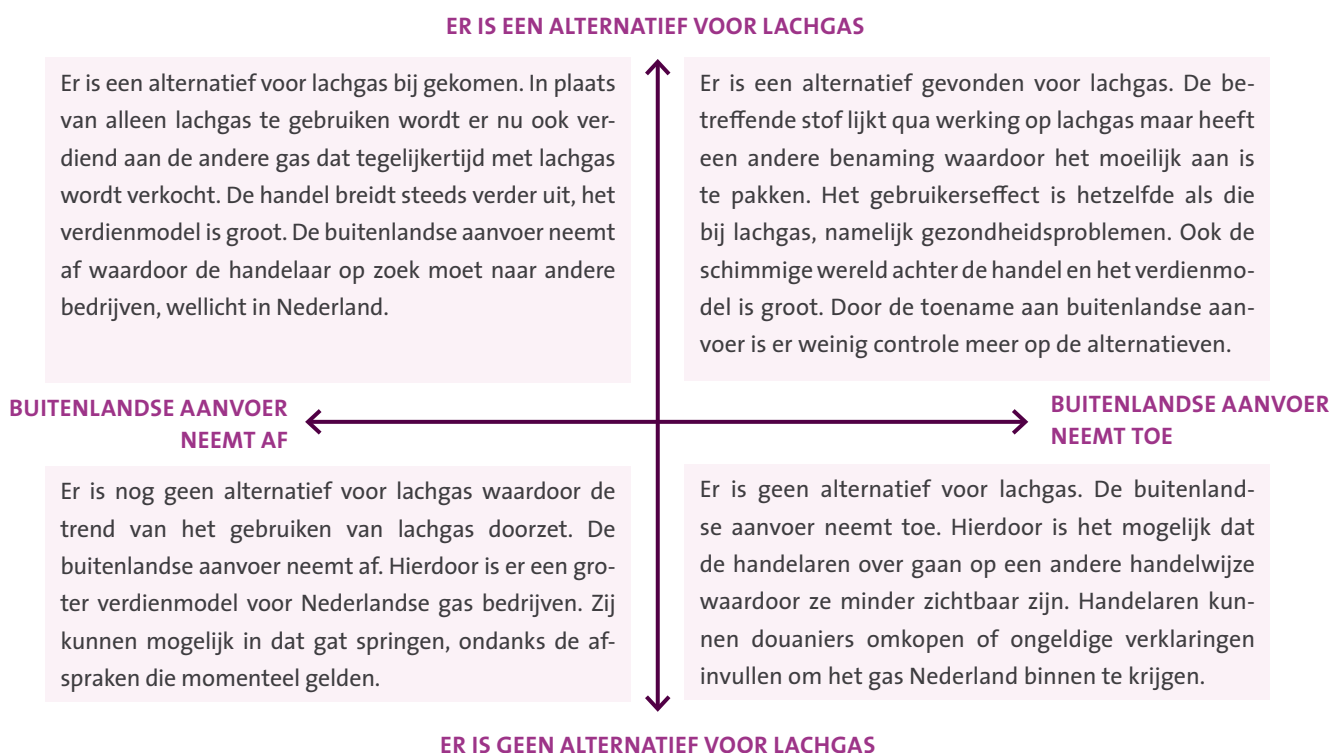
Scenario 2:

De zichtbaarheid van de handel in lachgas ten opzichte van de vraag naar lachgas.



Scenario 3:

Een alternatief voor lachgas ten opzichte van de buitenlandse aanvoer van lachgas.



Voorgaande scenario's geven een antwoord op de vraag: *Hoe ziet de verandering van het bedrijfsproces er mogelijk uit?* De drie scenario's geven een toekomstbeeld van de gevolgen van het verbod op lachgas. Er zijn bij elk scenario vier verschillende mogelijkheden. Om nog concreter te kunnen zeggen welk scenario het meest waarschijnlijk is, wordt in de volgende paragraaf gekeken naar het worstcasescenario.

4.4.3 Verandering modus operandi

In deze paragraaf wordt de vraag: *“Wat is het worstcasescenario?”* beantwoord.

Met het worstcasescenario wordt het scenario met de slechtste afloop bedoeld (Algemeen Nederlands Woordenboek). In de vorige paragraaf zijn drie mogelijke scenario's geschetst die plaats kunnen vinden als het lachgas verbod eenmaal in werking is getreden. In dit hoofdstuk wordt gekeken welke van de drie scenario's de grootste gevolgen met zich mee brengt en daarom het worstcasescenario is. Dit gebeurt aan de hand van de Analysis of Competing Hypotheses (ACH). In de ACH (zie theoretisch kader voor uitleg) worden de scenario's aan de hand van bewijsstukken getoetst. De scenario's krijgen een waarde waardoor te zien is welk scenario het meest waarschijnlijk is en leidt tot de grootste gevolgen. Onderstaande tabellen geven de ACH weer:

ANALYSIS OF COMPETING HYPOTHESES (ACH)

Vraag:	Waar in het bedrijfsproces veranderd er iets als lachgas verboden wordt
Scenario 1	De verandering van handelswijze - Handhaving
Scenario 2	Zichtbaarheid handel - vraag naar lachgas
Scenario 3	Alternatief voor lachgas - buitenlandse aanvoer

Waarden:	
CC	Erg consistent
C	Consistent
N	Neutraal
I	Inconsistent
II	Erg inconsistent

ANALYSIS OF COMPETING HYPOTHESES (ACH) - VERVOLG

Bewijsstuk:	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bron
“We gaan dat online niet meer tegen komen, behalve op het darkweb of onder een andere naam”.	C	C		Persoonlijke communicatie -11-3-2021
Van de 29 gevonden websites, staan er 7 ingeschreven met een KvK handelsnaam, waar de woorden: gas, lachgas, ballonnen, spacegas in voor komen.		C		Eigen onderzoek KvK
De handelaar vertelt dat lachgashandelaren vaak te boek staan als garagebedrijf of cateraar, als ze überhaupt te boek staan .		C		Volkskrant 2020
De geïnterviewde ex-handelaar gaf aan dat zijn bedrijf ingeschreven stond als gas bedrijf en een koeriersbedrijf. Hij geeft dan ook aan dat andere handelaren vaak ingeschreven staan als koeriersdienst of horeca bedrijf .		N		Persoonlijke communicatie -15-4-2021
De pizzeria verkocht vervolgens de lachgas door aan zijn klanten. “Als zijn klanten pasta bestelden, dan bestelden ze vier pasta en een tank” verteld de ex-handelaar.	C			Persoonlijke communicatie -15-4-2021

Bewijsstuk:	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bron
Momenteel wordt het gebruik van lachgas vaak gecombineerd met alcohol, GHB of andere verdovende middelen. Dit versterkt het verdovende effect van lachgas. In sommige gevallen wordt het gecombineerd met ketamine of XTC			C	Trimbos Instituut
“Ze pushen alles erbij. Weetje wat het is, iemand die lachgas gebruikt, gebruikt al drugs	C		C	Persoonlijke communicatie – 15-4-2021
Die het in het buitenland kopen, dat nergens opgeven en er ontzettend veel geld mee witwassen”.			C	Algemeen Dagblad, 2019
De ex-handelaar verwacht dat bij het intreden van de wetswijziging de handel en het gebruik van lachgas voor 99% stopt	II			Persoonlijke communicatie -15-4-2021
Zolang er vraag is blijft er handel		CC		Persoonlijke communicatie-02-03-2021
Wij hebben er nu al geen zicht meer op dus dan al helemaal niet meer.		CC		Persoonlijke communicatie-02-03-2021

Bewijsstuk:	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bron
Het gaat veel meer naar de ondergrond verplaatsen. Dus de legale kant waarmee ze nu te koop lopen. Alles wat op internet staat, alle webshops, reclame uitingen, zullen gaan verdwijnen.	CC	CC		Persoonlijke communicatie – 11-3-2021
Het zicht gaat er eigenlijk af.		CC		Persoonlijke communicatie – 11-3-2021
Geen probleem, ik heb een bus gekocht. Ik ga nu vanuit een bus verkopen, zie maar dat je mij pakt”.	CC			Persoonlijke communicatie- 9-3-2021
Douane formulieren kunnen minder netjes ingevuld worden of een douanier kan worden omgekocht om een oog dicht te knijpen.			C	Persoonlijke communicatie -23-4-2021
We zullen in elk geval niet meer zo makkelijk kunnen handhaven als dat we nu doen. Nu gebeurt alles open en bloot voor onze neus	CC			Persoonlijke communicatie-11-03-2021
Bedrijven die in de kamer van koophandel ingeschreven waren als distributie van lachgas, zijn bedrijven op gaan richten met een catering naam. Zo is ook de SBI code van de bedrijven veranderd.		CC		Persoonlijke communicatie -23-4-2021

Bewijsstuk:	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Bron
Vice schrijft dat de IT-dust remover, te koop bij electronicazaken, populair is onder jongeren in Frankrijk. De spray is eigenlijk bedoel om stof op elektronische apparatuur te verwijderen. In Frankrijk vervult het dezelfde functie als lachgas			CC	Vice, 2021
Butaan wordt op dezelfde wijze gebruikt als lachgas: via een spuitbus, ballon of zak			CC	Netwerk Acute Zorg Noordwest, 2017

De ACH in bovenstaande tabellen leidt tot de volgende totaalscores per scenario:

Scenario:	Waarden				
	CC	C	N	I	II
Scenario 1	3X	3X			1X
Scenario 2	5X	3X	1X		
Scenario 3	2X	4X			

Uit de tabel is op te maken dat scenario 2: Zichtbaarheid handel – vraag naar lachgas, de meeste bronnen heeft. Hierop volgt scenario 3: Alternatief voor lachgas – buitenlandse aanvoer. Het worstcasescenario op basis van literatuuronderzoek en de informatie uit interviews blijkt het scenario zichtbaarheid handel ten opzichte van vraag naar handel te zijn. Dit scenario bestaat uit vier mogelijkheden (zie scenario 2, paragraaf 4.4.2). Het beste scenario dat hieruit kan komen is dat de zichtbaarheid op de handel toeneemt en de vraag naar lachgas afneemt. Hierdoor is het waarschijnlijk dat handelaren stoppen met de handel in lachgas. Mogelijk is wel dat zij een ander soortgelijk gas als nieuwe handel gaan zien. De slechtste mogelijkheid binnen scenario twee, is dat de zichtbaarheid afneemt en de vraag naar lachgas toeneemt. Hierdoor hebben handelaren vrij spel en kunnen zij meer op de achtergrond gaan opereren. Zij gaan vermoedelijk geen openbare reclame meer maken. Daarnaast is er een risico dat zij zich anders gaan inschrijven bij de Kamer van Koophandel waarbij de handelsnaam en wellicht ook de SBI code wordt veranderd. Dit scenario is dan ook het *worstcasescenario* kijkend naar de literatuur en de informatie uit de interviews.

4.4.4 Focusgesprekken

Het worstcasescenario is een aanname gebaseerd op de literatuur en de informatie uit de interviews. Het toekomstverkenningmodel is gecontroleerd door middel van focusgesprekken met verschillende respondenten uit verschillende werkvelden. In deze paragraaf worden de uitkomsten van deze focusgesprekken besproken aan de hand van de stappen van de toekomstverkenning (zie theoretisch kader voor de uitleg). Met een + wordt aangegeven welke factoren de respondenten willen toevoegen aan de DESTEP-factoren en met een - welke zij juist weglaten. Bij geen + of – heeft de professional alleen een opmerking over het betreffende deel.

DE STEPFACTOREN

+ (kan toegevoegd worden)

Cultuurverandering

Vanuit twee respondenten, van het OM en een professional vervoer gevaarlijke stoffen, werd aangegeven dat bij de DESTEP-factoren de factor cultuurverandering ontbreekt. Zij geven aan dat lachgas gezien kan worden als roken, vroeger was roken in, tegenwoordig wordt je neerwaardig aangekeken. Het is de invloed van de maatschappij wat lachgasgebruik kan laten toenemen of afnemen.

Politieke opvattingen

De specialist vervoer gevaarlijke stoffen geeft daarnaast aan dat politieke opvattingen een grote rol spelen in beleidsvorming en daarmee invloed op prioriteiten van handhaving en opsporing hebben. Politieke opvattingen kan daarmee aan de lijst DESTEP-factoren toegevoegd worden.

Capaciteit OM en ILT

De professional van het OM denkt dat de capaciteit van het OM en ILT, meegenomen moet worden als DESTEP-factor. De professional vertelt dat veel zaken over lachgas nu onder het functioneel parket vallen, maar bij een plaatsing op de Opiumwet lijst II valt dit onder het Arrondissementsparket. Er vindt dan een verschuiving van werk plaats. Een toezichthouder milieu van de omgevingsdienst denkt ook dat er geïnvesteerd moet worden in voldoende capaciteit. De toezichthouder geeft aan dat wanneer het verbod er is, de handhaving gemakkelijker wordt. Er kan dan gehandhaafd worden op bezit in plaats van op opslag.

- (kan weggelaten worden)

Kamer van koophandel inschrijving handelsnaam wijzigen

De professional vervoer gevaarlijke stoffen ziet inschrijvingen eerder verdwijnen dan van naam veranderen. De professional geeft aan dat de KVK-inschrijvingen nu worden gebruikt om producten legaal binnen te krijgen. Daarnaast verwacht de professional dat de handel meer illegaal gaat worden uitgevoerd, via grote facilitators.

DRIVERS

Opmerkingen respondenten

Alternatief afhankelijk van verschillende factoren

De professional vervoer gevaarlijke stoffen geeft aan dat de driver 'alternatief', afhankelijk is van verschillende factoren zoals beschikbaarheid, gebruiksgemak, acceptatie en risico's. De professional van het OM vergelijkt het met lijmsnuivers. De professional van het OM ziet lijmsnuivers als mogelijk risico voor een alternatief.

Handhaving slechts een middel

De professional vervoer gevaarlijke stoffen ziet handhaving als slechts een middel in de aanpak en niet het enige dat bijdraagt aan verandering. Als de vraag hoog blijft, zal alleen de handhaving er niet voorzorgen dat dit verandert.

Opslagwijze te linken met illegaal vuurwerk

De professional van het OM vergelijkt de verandering in de opslagwijze met het verbod op vuurwerk. "Alles wat leegaal is heeft een distributienetwerk met allerlei controles op veiligheid. Als het illegaal wordt, kun je dat vergelijken met illegaal vuurwerk. Dat wordt bijvoorbeeld opgeslagen in leegstaande schuren op een boerderij. Mensen zoeken een manier om eraan te komen. Zo moeilijk is dat niet, je kan nu ook gemakkelijk aan illegaal vuurwerk komen. Het gaat maar om één ding: het verdienmodel."

+ (kan toegevoegd worden)

Vervolging

De professional van het OM voegt naar de handhaving een nieuwe driver toe, namelijk opvolging. Handhaving en opvolging zijn twee aparte gebieden en kunnen in dit verband niet samen worden geplaatst.

SCENARIOS

Ziet scenario's 1 en 2 als grootste risico voor de politie organisatie. Scenario 3 ziet hij als minst risicovol, omdat aanvoer vanuit het buitenland op dit moment al van toepassing is. Een afname in de zichtbaarheid van de handel ziet de professional als groot probleem voor de handhaving.



**Professional vervoer
gevaarlijke stoffen
politie Landelijke Eenheid**

Twijfelt tussen scenario 1 of 3 als meest risicovol voor zijn organisatie. Scenario 1, waarbij een toename van handhaving en een verandering van de handelwijze wordt verwacht, hangt nauw samen met de capaciteitsvraag binnen de organisatie. Scenario 3 ziet hij als toekomstig probleem, maar verwacht hij niet te gaan zien op korte termijn. Scenario 1 is daarom het meest risicovol voor zijn organisatie.



**Professional
van het OM**

Vindt scenario 3 het meest waarschijnlijk. Daarnaast denkt hij dat scenario 2 ook kan voorkomen.



**Toezichthouder milieu
van de Omgevingsdienst**

Concluderend kan er worden gesteld dat de hypothese naar aanleiding van de focusgesprekken voor een deel kan worden bijgesteld. Uit het literatuuronderzoek en de interviews kwam naar voren dat scenario 2 tot het worstcasescenario leidt. Uit de focusgesprekken blijkt dat scenario 1 beter aansluit bij de risico's die vanuit de organisaties worden gezien. Een verandering van de handelwijze en de manier waarop vervolgens wordt gehandhaafd, brengen grote uitdagingen met zich mee voor de handhavende instanties. Het is daarom van belang om de capaciteit van partners zoals de politie, het OM en ILT, zorgvuldig in acht te nemen. Daarnaast moet de verandering van de handelwijze in lachgas nauwlettend in de gaten worden gehouden om vroegtijdig hierop te kunnen anticiperen.

4.4.5 Barrières

Om bovengenoemde gevolgen te beperken en de zichtbaarheid op de handel in lachgas te behouden, worden in deze paragraaf een aantal barrières omschreven. In het meegeleverde barrièremodel zijn de verschillende processtappen met de bijbehorende indicatoren en barrières omschreven. Hieronder volgt een uitgebreidere omschrijving.

Gehele bedrijfsproces

Zichtbaarheid is een indicator die in elke processtap van het bedrijfsproces van lachgas terugkomt. Bij een verbod op lachgas verdwijnt het zicht op de reclame voor lachgas, verdwijnt of wijzigt de inschrijving bij de Kamer van Koophandel en zoekt men alternatieven voor opslaglocaties. Dit heeft grote gevolgen voor de handhaving op lachgas.

Om zicht te blijven houden op het bedrijfsproces van lachgas, wordt de partners het volgende aanbevolen:

- ✓ Houd de social media apps zoals Instagram en Snapchat en Tiktok in de gaten. Dit geldt ook voor minder populaire apps voor jongeren in de gaten zoals facebook. Controleer deze apps op reclame van lachgas.
- ✓ Zorg voor omgevingsbewustzijn: welke inschrijvingen van bedrijven nemen in korte tijd toe en hebben zij mogelijkheden om lachgas te verkopen, op te slaan of te vervoeren?
- ✓ Bekijk in de gemeenten of er locaties bekend zijn die leeg staan en waar geen bedrijfsactiviteiten zijn gemeld. Wellicht zijn dit locaties waar opslag van lachgas plaatsvindt zonder dat het gemeld is.

Om het zicht op de handelaren die momenteel al actief zijn te behouden, kunnen de volgende maatregelen worden getroffen:

- ✓ Let op inschrijvingen bij de KvK. Wijzigt er iets in de SBI code of in de handelsnaam? De handelaren kunnen een andere handelsnaam of SBI code nemen om te zorgen dat zij minder opvallen. Het is daarom van belang de SBI codes in beeld te brengen die de handelaren momenteel gebruiken.
- ✓ Bij overtredingen van opslageisen kan gekeken worden naar de etiketten op de lachgasflessen. Door te monitoren waar de flessen vandaan komen, uit welk land en welke leverancier hierbij betrokken is, kan er bij een verbod sneller geanticipeerd worden. Wanneer in het vervolg flessen naar Nederland worden geïmporteerd waarvan niet duidelijk is of er lachgas in zit (etiketfraude), kan er door de vooringenomen kennis sneller worden geconstateerd dat het wellicht om etiketfraude gaat.

Het barrièremodel

➔ **Bekijk het barrièremodel**

Bovenstaande barrières zijn voornamelijk preventief, in het meegeleverde barrièremodel worden de voornamelijk repressieve maatregelen omschreven. Het barrièremodel bestaat uit een toelichting waarin omschreven wordt hoe het barrièremodel tot stand is gekomen. Hierop volgt het crimescript van het bedrijfsproces van lachgas. In het laatste gedeelte wordt in gegaan op de verschillende processtappen en de daarbij horende risico's. In het model is schematisch weergegeven welke indicatoren mogelijk kunnen wijzen op risico's voor ondermijning. Daarnaast zijn de interventies die genomen kunnen worden weergegeven. Ook de betreffende verantwoordelijke partij voor die interventie is weergegeven.

Conclusie

Deze paragraaf geeft antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek:

“Welke barrières in het bedrijfsproces van lachgas kan het RIEC-Samenwerkingsverband opwerpen om de risico’s van ondermijning te beperken c.q. voorkomen, wanneer lachgas op lijst II van de Opiumwet wordt geplaatst?”

Lachgas wordt geïmporteerd vanuit het buitenland omdat Nederlandse gasbedrijven niet mee willen werken aan de verkoop aan de recreatieve branche. China en Turkije worden in de interviews benoemd als landen van waaruit lachgas naar Nederland wordt geïmporteerd. Het lachgas komt in Nederland aan met tankcontainers of per vrachtwagens met flessen lachgas. Het geïmporteerde lachgas wordt vervolgens doorverkocht aan tussenhandelaren of gebruikers. De tussenhandelaren slaan het lachgas op. Dit gebeurt bijvoorbeeld op bedrijventerreinen, in woningen, opslagboxen en in de horeca. Vervolgens wordt het lachgas verhandeld. Dit gebeurt op straat, online via webshops, social media en via thuisbezorgingen. Doordat de handel zo divers is, zit er een groot verdienmodel achter. Het bedrijfsproces bestaat uit:

inkoop- vervoer – opslag – vervoer – handel

Het bedrijfsproces van lachgas is gevoelig voor ondermijning. Bij een toevoeging van lachgas aan de Opiumwet lijst II is het mogelijk dat de zichtbaarheid van het bedrijfsproces verdwijnt. Zicht op opslaglocaties verdwijnt en reclame gaat verschuiven naar darkwebs. Uit het onderzoek zijn diverse ondermijnende aspecten naar voren gekomen. Bij de processtap ‘inkoop’ is het mogelijk dat geld wordt witgewassen. Het geld is afkomstig uit andere drugshandel en wordt gebruikt voor de inkoop van lachgas. Bij de processtappen import, vervoer en opslag zijn mogelijkheden tot etiketteringsfraude. Er kan gefraudeerd worden met de etiketten op de lachgasflessen waardoor gevaar dreigt voor de volksgezondheid. Bij de laatste processtap, handel, is het mogelijk dat de lachgashandel wordt gecombineerd met andere soorten drugshandel en is kans op btw-carrouselfraude. Daarnaast is er een kans op identiteitsfraude door ID bewijzen te gebruiken als onderpand.

Het RIEC-samenwerkingsverband kan tegen verschillende indicatoren van ondermijning optreden. Om te bekijken hoe het RIEC-samenwerkingsverband dit kan gaan vormgeven is een toekomstverkenning gedaan. Uit de toekomstverkenning is een worstcasescenario ontstaan: een verandering van de handelwijze en een aanpassing in de manier van handhaven. Wanneer in het bedrijfsproces de verkoop bijvoorbeeld plaats gaat vinden zonder tussenhandelaren, wordt handhaving hierop moeilijker. De tussenhandelaren en de bijbehorende opslaglocaties verdwijnen bovendien, waardoor lachgas direct wordt geleverd aan de gebruiker. Voor het worstcasescenario en de andere scenario’s die zijn voortgekomen uit de toekomstverkenning, zijn verschillende interventies bedacht. De betreffende interventies zijn terug te vinden in het barrièremodel.

Voordat de wetwijziging intreedt kan het RIEC-samenwerkingsverband starten met preventieve interventies, bijvoorbeeld door te achterhalen en te monitoren welke handelaren momenteel actief zijn. Dit kan onder andere worden gedaan door het nauwlettend in de gaten houden van de inschrijvingen bij de KvK. Wijzigt er iets in de SBI code of in de handelsnaam van de huidige handelaren in lachgas? De handelaren zouden een andere handelsnaam of SBI code kunnen nemen om te zorgen dat zij minder opvallen. Daarnaast kan er worden gekeken naar overtredingen van opslageisen van lachgas. De etiketten op de lachgasflessen kunnen gemonitord worden op de herkomst van de fles, welk land en welke leverancier. Bij een verbod kan vervolgens sneller geanticipeerd worden. Wanneer bij een verbod gasflessen naar Nederland worden geïmporteerd waarvan duidelijk is dat het land en/of de leverancier eerder handelde in lachgas, of waarvan niet duidelijk is of er lachgas in de flessen zit, kan er door de vooringenomen kennis sneller worden geconstateerd dat het wellicht om etiketfraude gaat.

Naast het creëren van zicht op de huidige handelaren in lachgas, kan het RIEC-samenwerkingsverband ook zorg dragen voor de zichtbaarheid over het gehele bedrijfsproces. Uit het onderzoek blijkt dat de zichtbaarheid over het gehele bedrijfsproces van lachgas mogelijk gaat verdwijnen. Hierop kan geïnvesteerd worden door social media apps te monitoren op reclames van lachgas. Daarnaast is het belangrijk dat de partners omgevingsbewust zijn. Zij moeten weten welke inschrijvingen van bedrijven in korte tijd toe nemen en welke mogelijkheden die bedrijven hebben om lachgas te verkopen, op te slaan of te vervoeren. Daarnaast kunnen gemeenten inventariseren welke locaties leeg staan en waar geen bedrijfsactiviteiten zijn gemeld. Die locaties zijn voor de toekomstige opslag van lachgas mogelijk interessant.

Bij een plaatsing van lachgas op de Opiumwet lijst II kan het RIEC-samenwerkingsverband zowel preventieve als repressieve maatregelen nemen om de risico's van ondermijning in het bedrijfsproces van lachgas te voorkomen en te beperken. Alle maatregelen zijn terug te vinden in het barrièremodel dat het sluitstuk vormt van dit onderzoek.

Discussie

Interpretatie resultaten

Uit het onderzoek is gebleken dat het RIEC-samenwerkingsverband zowel preventieve als repressieve maatregelen kan opwerpen om de gevolgen van een verbod op lachgas te beperken c.q. te voorkomen. Het resultaat is in overeenstemming met de verwachting van de respondenten: de zichtbaarheid op het bedrijfsproces van lachgas gaat verdwijnen.

Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat de respondenten het waarschijnlijk vergelijken met de verboden op andere drugs, zoals benoemd bij 4.2. Een andere mogelijke verklaring is dat de respondenten gedeeltelijk het zicht al zien verdwijnen bij bijvoorbeeld de opslaglocaties.

Met de resultaten is aangetoond dat het RIEC-samenwerkingsverband al voor dat de wet in werking treedt preventieve maatregelen kan opwerpen. Daarnaast kunnen zij repressief optreden bij intreding van de wet.

Beperkingen onderzoek

Voor en gedurende het onderzoek hebben zich een aantal situaties voorgedaan die mogelijk van invloed zijn op de resultaten van dit onderzoek. Deze worden hieronder één voor één toegelicht:

• COVID-19

Het onderzoek is gedeeltelijk beperkt door de maatregelen die zijn genomen vanwege het coronavirus. Door Covid-19 was het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om op locatie te interviewen. Vrijwel alle interviews zijn daarom online gehouden, waardoor de gesprekken mogelijk anders zijn vorm gegeven dan tijdens een fysiek interview.

• OPKOMST FOCUSGESPREKKEN

Niet alle geplande focusgroepen hebben kunnen plaatsvinden. Dit had met name te maken met de doorlooptijd van het onderzoek. Er was een relatief korte periode beschikbaar voor de focusgesprekken. Niet alle respondenten waren in deze periode beschikbaar.

In de toekomst kan dit voorkomen worden door de focusgesprekken gelijk na de interviews in te plannen met de betreffende respondenten.

Suggestie vervolgonderzoek

Een eventueel vervolgonderzoek kan zich richten op de daadwerkelijke uitwerking van het verbod. In dit onderzoek zijn een aantal scenario's geschetst. In het vervolgonderzoek kunnen deze voorspellingen worden getoetst of worden aangepast als blijkt dat het verbod een andere uitwerking blijkt te hebben. Op deze manier kunnen de barrières geactualiseerd blijven. Daarnaast is het van belang om bij een eventueel vervolgonderzoek de uitkomsten van de focusgesprekken nader uit te werken en mee te nemen in de toekomstverkenning.

Aanbevelingen

Preventief

In de conclusie is aangegeven dat het RIEC-samenwerkingsverband al voor dat het verbod in werking treedt bij kan dragen aan het terugdringen van de mogelijke gevolgen. De eerste aanbeveling voor het RIEC-samenwerkingsverband betreft het monitoren van actieve handelaren. Dit is onder andere mogelijk door de inschrijvingen bij de KvK te controleren. In afspraak met de KvK kan gekeken worden naar mogelijke veranderingen in de opgegeven SBI-codes of in de handelsnamen van de huidige handelaren. De wijzigingen kunnen worden gemonitord zodat duidelijk wordt welke handelaren onder een andere handelsnaam of SBI code verdergaan. Daarnaast kunnen de actieve handelaren gemonitord worden bij de opslag. Wanneer er momenteel gecontroleerd wordt bij opslaglocaties op de betreffende opslagen van lachgas, is het van belang dat er naar de achtergrond van de flessen wordt gekeken. Waar komen de flessen vandaan, uit welk land en van welke leverancier zijn deze? Wanneer dit voorafgaand aan het verbod bekend is, kan er bij een verbod sneller geanticipeerd worden. Het is dan vooraf duidelijk uit welk land de gasfles afkomstig is en welke leverancier handelde in lachgas. Bij het aantreffen van flessen waarvan niet duidelijk is of er lachgas in zit, kan door de vooringenomen kennis over het land en de leverancier sneller geconstateerd worden dat er mogelijk sprake is van etiketfraude.

Naast het monitoren van actieve handelaren kan het RIEC-Samenwerkingsverband ook al zorg dragen voor de zichtbaarheid over het gehele bedrijfsproces. De tweede aanbeveling betreft dan ook het behouden van zichtbaarheid over het bedrijfsproces van lachgas. Het RIEC-samenwerkingsverband kan investeren op de controle van reclame voor lachgas op social media kanalen. Welke applicaties worden nu gebruikt om te verkopen en welke verdwijnen of veranderen na het verbod? Het is daarnaast van belang dat partners bewust zijn van de mogelijke veranderingen. Dit kan bijvoorbeeld door bewustwordingstrainingen te geven over de mogelijke gevolgen. Gemeenten kunnen bijdragen aan het behouden van zicht op de opslaglocaties. Het is daarom van belang dat de gemeenten inzichtelijk hebben welke locaties leeg staan en waar geen bedrijfsactiviteiten zijn gemeld. Deze locaties zijn mogelijk interessant voor handelaren die in lachgas willen blijven handelen. Gemeenten kunnen ondernemers en bewoners in het buitengebied attenderen op het risico van lachgasopslaglocaties. Bijvoorbeeld door middel van een infographic, social media berichten of via gemeentelijke nieuwskanalen. Als burgers goed geïnformeerd zijn, kan dat leiden tot een hogere meldingsbereidheid.

Repressief

De volgende aanbeveling is het in acht nemen van het barrièremodel tijdens hun werkproces. Door het in acht nemen van het barrièremodel kan er vroegtijdig worden opgetreden bij een verandering in het bedrijfsproces van lachgas. Hierdoor kan de handel worden tegen gegaan. Het is wel van belang dat de uitkomsten van de focusgesprekken meegenomen worden bij de inachtneming van het barrièremodel.

De laatste aanbeveling heeft geen betrekking op de aanpak voor het probleem. Wel is deze aanbeveling handig voor toekomstige wetswijzigingen die mogelijk invloed kunnen hebben op (de aanpak van) ondermijning. De aanbeveling betreft het inzetten van het toekomstverkenningmodel bij toekomstige wetswijzigingen die mogelijke gevolgen voor het RIEC-samenwerkingsverband met zich mee kunnen brengen. Het model verschaft inzichten in mogelijke scenario's en is daarom voor toekomstige wetswijzigingen en de gevolgen daarvan goed inzetbaar.

Bronnen

Internet:

- Aa, van der, E., & Schildkamp, V., AD, (2019) *Lachgas wordt softdrug, kabinet verbiedt bezit en verkoop*. Geraadpleegd op 22 april 2021 van [Lachgas wordt softdrug, kabinet verbiedt bezit en verkoop | Politiek | AD.nl](#)
- AMLC, (2020, 16 oktober) *Financial Crime Scripting*. Geraadpleegd op 01 maart 2021 van [Financial Crime Scripting - AMLC](#)
- Beek, M. (2019, 25 mei) Algemeen dagblad, *Deze jongens stopten met hun studie om van lachgas big business te maken*. Geraadpleegd op 25 februari 2021 van [Deze jongens stopten met hun studie om van lachgas big business te maken | Binnenland | AD.nl](#)
- Brouwer, J.G., (2018) Centrum voor Openbare orde en veiligheid, *Ondermijning*. Geraadpleegd op 25 mei 2021 van [Ondermijning | Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid](#)
- CAM, (2019, november) *Risicobeoordeling lachgas*. Geraadpleegd op 02 februari 2021 van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-12/risicobeoordelingsrapport%20lachgas%2020191209%20beveiligd.pdf>
- CCV, *Barrièremodellen*. Geraadpleegd op 12 mei 2021 van [CCV Barrièremodellen \(barrieremodellen.nl\)](#)
- CCV, (2021, 10 mei) *Overzicht modellen, Hennepteelt*. Geraadpleegd op 26 mei 2021 van [Overzicht modellen - CCV Barrièremodellen \(barrieremodellen.nl\)](#)
- Drugs & Uitgaan, *Nieuws, cijfers*. Geraadpleegd op 11 februari 2021 van <https://www.drugsenuitgaan.nl/hulp-en-advies/actueel/nieuws/?tag=cijfers>
- EBTL, *Wat is verplicht bij toepassing van de 1000-punten regeling?* Geraadpleegd op 12 mei 2021, van [ADR 1.1.3.6. \(1000 punten regeling\) - EBTL](#)
- Encyclo.nl, *Bedrijfsproces definitie*. Geraadpleegd op 26 mei 2021 van [Bedrijfsproces - 8 definities - Encyclo](#)
- Erven, W., Eén vandaag, *Qat blijft Nederland binnenkomen*. Geraadpleegd op 22-4-2021 van [Qat blijft Nederland binnenkomen - EenVandaag \(avrotros.nl\)](#)
- Europees Agentschap voor Veiligheid en gezondheid op het werk, *CLP – indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels*. Geraadpleegd op 26 maart 2021 van, [CLP — Indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels - Veiligheid en gezondheid op het werk – EU-OSHA \(europa.eu\)](#)
- Gemeente Enschede, 2009. *Algemene Plaatselijke Verordening (APV)*, Geraadpleegd op 24 maart 2021 van [Algemene Plaatselijke Verordening \(APV\) gemeente Enschede 2009 \(overheid.nl\)](#)
- Gemeente Hengelo, 2018. *Algemene Plaatselijke Verordening (APV)*, Geraadpleegd op 07 april 2021 van [Algemene Plaatselijke Verordening \(overheid.nl\)](#)
- Gemeente Nijmegen, 2017. *Algemene Plaatselijke Verordening (APV)*, Geraadpleegd op 07 april 2021 van [Beleidsregels standplaatsen \(overheid.nl\)](#)
- Graven, T., (2020) Special Cargo College, *richtlijnen voor vervoer en opslag lachgas*. Geraadpleegd en met toestemming opgenomen op 12 mei 2021, van [Artikel lachgas 2020 versie 04-2020 \(specialcargo.nl\)](#)
- Horecabeleid gemeente Waalwijk, (2005). *Definities horeca in Waalwijk*, Geraadpleegd op 31 mei 2021 van [Horecabeleid gemeente Waalwijk \(overheid.nl\)](#)
- Integrale nota van toelichting van, *bouwbesluit 2012*. Geraadpleegd op 12 april 2021 van Artikel 7.10 [Restrisico brandgevaar en ontwikkeling van brand \(bouwbesluitonline.nl\)](#)
- Kamer van Koophandel, 2021. *Overzicht standaard bedrijfsindeling*. Geraadpleegd op 17 mei 2021 van [Overzicht Standaard Bedrijfsindeling \(kvk.nl\)](#)
- Kenniscentrum Info Mil, *Inleiding, Handleiding PGS 15 Versie 2011*. Geraadpleegd op 12 april 2021 van [Inleiding - Kenniscentrum InfoMil](#)
- Kenniscentrum InfoMil, *Wanneer, wat en hoe melden?*, Geraadpleegd op 12 april 2021 van [Wanneer, wat en hoe melden? - Kenniscentrum InfoMil](#)
- Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). *Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld*. Tijdschrift voor Criminologie 58(2)
- Kwartiermaker Nationale Politie, geraadpleegd op 26 mei 2021 van [Veiligheidsavond B1 \(oostzaan.nl\)](#)
- Lachgasbestellen.nl, geraadpleegd op 07 april 2021 van [Lachgas Enschede | lachgas bestellen Enschede](#)
- Lachgasvoordeel, geraadpleegd op 07 april 2021 van [Lachgas Patronen kopen? Bestel Lachgas Slagroompatronen en Méér! | 24 uur \(lachgas-voordeel.nl\)](#)
- Maatschappijwetenschappen, *Besluitvormingsmodellen*. Geraadpleegd op 12 februari 2021 van [§11.3 Besluitvormingsmodellen – Maatschappijwetenschappen.nl \(maatschappij-wetenschappen.nl\)](#)

- Milieudefensie, (2019, 14 augustus) *Het klimaat huilt om lachgas*. Geraadpleegd op 11 februari 2021 van, <https://milieudefensie.nl/actueel/het-klimaat-huilt-om-lachgas>
- Misdaadjournalist, (2019, 22 april) *Lachen met lachgas*. Geraadpleegd op 12 mei 2021 van, [Lachen met gas – Misdaadjournalist](#)
- Netwerk Acute Zorg Noordwest, (2017, 28 maart) *Butaan inhalatie: Een dodelijk alternatief voor lachgas en helium*. Geraadpleegd op 03-05-2021 van » [Butaan inhalatie: Een dodelijk alternatief voor lachgas en helium \(netwerkacutezorgnoordwest.nl\)](#)
- NOS, (2019, 11 augustus) *Toename lachgas-incidenten in verkeer: ballonnetje moet kunnen zegt bestuurder*. Geraadpleegd op 11 februari 2021 van <https://nos.nl/artikel/2297180-toename-lachgas-incidenten-in-verkeer-ballonnetje-moet-kunnen-zegt-bestuurder.html>
- NOS op 3, (2018, 11 november) *Nederlandse markt overspoeld met buitenlandse lachgas*. Geraadpleegd op 08 april 2021 van [Nederlandse markt overspoeld met buitenlandse lachgas | NOS](#)
- Nu.nl geraadpleegd op 02 april 2021 van <https://www.nu.nl/281369/video/auto-vol-lachgasflessen-ontploft-in-leusden.html>
- NVWA, *Welke regels gelden voor handelaren van lachgas?* Geraadpleegd op 04 februari 2021 van <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/lachgas/vraag-en-antwoord/welke-regels-gelden-voor-handelaren-van-lachgas>
- Omgevingsdiensten NL, *Omgevingsdiensten in Nederland*, Geraadpleegd op 26 mei 2021 van [Omgevingsdiensten – Omgevingsdienst](#)
- Olivier, B. (2020, 14 april) *Lachgas: Valt er iets te lachen?* Geraadpleegd op 09 februari 2021 van <https://link.springer.com/article/10.1007/s12474-020-00252-5#:~:text=Samenvatting,of%20soms%20ernstige%20bijwerkingen%20ontstaan>.
- Proef 32, (2012, oktober) *lachgas maken*. Geraadpleegd op 01 juni 2021 van [Lachgas maken \(vermaseren.nl\)](#)
- Redactie AD, Rotterdam. (2020, 29 september). *Lachgasdealer (26) met tientallen ID-bewijzen aangehouden*. Geraadpleegd op 12 april 2021 van [Lachgasdealer \(26\) met tientallen ID-bewijzen aangehouden | Rotterdam | AD.nl](#)
- Richtlijn vervoer van gevaarlijke goederen over land, 2008. *Artikel 2 definities*. Geraadpleegd op 07 april 2021 van [EMIS Navigator \(vito.be\)](#)
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), (2016, 15 september). *Beoordeling gezondheidsrisico's lachgas (N₂O)*. Geraadpleegd op 10 februari 2021 van <file:///U:/MijnDocumenten/Downloads/gezondheidsrisicos-lachgas-n2o-risicobeoordeling-rivm.pdf>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2021. *ADR*. Geraadpleegd op 26 maart 2021 van [ADR | Risico's van stoffen \(rivm.nl\)](#)
- Rijksoverheid, (2021, 27 mei). *Blokhuis verbiedt designerdrugs 3MMC onder Opiumwet*. Geraadpleegd op 04 juni 2021 van [Blokhuis verbiedt designerdrug 3-MMC onder Opiumwet | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)
- Rijksoverheid, *Invloed van ondermijnende criminaliteit op samenleving*, geraadpleegd op 17 maart 2021 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ondermijning/invloed-van-ondermijnende-criminaliteit-op-samenleving#:~:text=Negatieve%20gevolgen%20ondermijnende%20criminaliteit&text=Ondermijning%20tast%20de%20integriteit%20aan,voor%20de%20productie%20van%20drugs>.
- Rijksoverheid, *Nota van toelichting*. Geraadpleegd op 03 februari 2021 van [Overheid.nl | Consultatie Lachgasbesluit \(internetconsultatie.nl\)](#)
- Rijksoverheid, *Ondermijning*. Geraadpleegd op 25 mei 2021 van [Ondermijning | Rijksoverheid.nl](#)
- Rijksoverheid, *Wet maakt verschil tussen harddrugs en softdrugs*. Geraadpleegd op 29 maart 2021 van [Wet maakt verschil tussen harddrugs en softdrugs | Drugs | Rijksoverheid.nl](#)
- RTL Nieuws, (2021, 18 januari) *Ex lachgas-koning Deniz zag zijn eigen personeel in een rolstoel belanden*. Geraadpleegd op 03 maart 2021 van [Ex-lachgaskoning Deniz zag zijn eigen personeel in een rolstoel belanden | RTL Nieuws](#)
- RTL Nieuws, (2021, 26 maart) *Verkoper lachgas moet Amsterdam boete van miljoen euro betalen*. Geraadpleegd op 07 april 2021 van [Verkoper lachgas moet Amsterdam boete van miljoen euro betalen | RTL Nieuws](#)
- Slagroompatronengroothandel.nu, *Hoe werkt lachgas?* Geraadpleegd op 25 februari 2021 van [Hoe werkt lachgas? Slagroompatronen Groothandel](#)
- Staal, T., Tubantia. (2020, 11 februari) *Enschede verbiedt verkoop lachgas in centrum: geen ballonnetjes meer op Oude Markt*. Geraadpleegd op 07 april 2021 van [Enschede verbiedt verkoop lachgas in centrum: geen ballonnetjes meer op Oude Markt | Enschede | tubantia.nl](#)
- Thesaurus politieacademie, *modus operandi*. Geraadpleegd op 01 maart 2021 van [Thesaurus \(politieacademie.nl\)](#)
- Timmer, R., Bureau Regionale Veiligheidsstrategie, *Lachgas, bestuurlijk handelingsperspectief*. Geraadpleegd op 25 maart 2021 van [Bestuurlijke handreiking lachgas 2021, Bureau RVS \(1\).pdf](#)
- Trimbos Instituut. *Wat is 3-MMC?* Geraadpleegd op 03-05-2021 van [Wat is 3-MMC? Werking, risico's en wetgeving | DRUGSinfo.nl](#)
- Trimbos instituut. (2020) *Nationale Drug Monitor 2020*, Geraadpleegd op 22 april 2021 van [423b9c4b-a389-4bfd-aa33-0c914438f1f9.pdf \(trimbos.nl\)](#)
- Van Dale, (2021). *Betekenis Venten*. Geraadpleegd op 17 mei 2021 van [Gratis woordenboek | Van Dale](#)
- Verhoeven, N. (2014) *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Den Haag: Boom Lemma.
- Vertalen.nu, *venten*. Geraadpleegd op 24 maart 2021 van [Betekenis van venten | 6 definities met synoniemen \(vertalen.nu\)](#)
- Volkskrant, (2020, september) *Hoe de handel in lachgas in vier jaar tijd uit de hand liep, en wat een verbod ter weeg kan brengen*. Geraadpleegd op 21-04-2021 van [Hoe de handel in lachgas in vier jaar tijd uit de hand liep, en wat een verbod ter weeg kan brengen | De Volkskrant](#)
- Van Dale, *Betekenis Impact*. Geraadpleegd op 04 juni 2021 van [Gratis woordenboek | Van Dale](#)

- Van Dale, *Betekenis Onzekerheid*. Geraadpleegd op 04 juni 2021 van [Gratis woordenboek | Van Dale](#)
- VNG, (2019, 15 december) *VNG Steunt voorstel verbod Lachgas*. Geraadpleegd op 04 februari 2021 van <https://vng.nl/nieuws/vng-steunt-voorstel-verbod-lachgas>
- Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, ledenbrief, *nadere toelichting bij model-APV bepalingen waarmee overlast door lachgas kan worden aangepakt*. Geraadpleegd op 25 maart 2021 van, [VNG ledenbrief](#)
- Vice, *Nederland heeft lachgas, in Frankrijk worden jongeren high van elektronicaspray*. Geraadpleegd op 03-05-2021 van [Nederland heeft lachgas, in Frankrijk worden jongeren high van elektronicaspray \(vice.com\)](#)
- VVB Wonen Vastgoedbeheer, *De opslag van (lach) gas in een huurwoning is verboden*. Geraadpleegd op 2 april 2021 van [De opslag van \(lach\)gas in een huurwoning is verboden - VVB Wonen \(vnb-wonen.nl\)](#)
- Waanders, E., Tubantia (2021, 19 april) *Grote zorgen blijven over toename van aantal growshops: criminelen lijken de branche te hebben overgenomen*. Geraadpleegd op 22-4-2021 van [Grote zorgen blijven over toename van aantal growshops: criminelen lijken de branche te hebben overgenomen | Enschede | tubantia.nl](#)
- Weinreder, B., (2021, 25 februari) *Inwoners Hof van Twente krijgen flyer met reclame voor partydrug 3-MMC door de brievenbus*. Geraadpleegd op 03-05-2021 van [Inwoners Hof van Twente krijgen flyer met reclame voor partydrug 3-MMC door de brievenbus | Hof van Twente | tubantia.nl](#)
- Willemse, M., AD, (2020, 14 juni) *Bestelbus met flessen lachgas ontploft en brandt uit op Arnhemse weg in Leusden*. Geraadpleegd op 02 april 2021 van [Bestelbus met flessen lachgas ontploft en brandt uit op Arnhemse weg in Leusden | Amersfoort | AD.nl](#)
- Wegenverkeerswet, 1994, Hoofdstuk II. Verkeersgedrag. §1. *Gedragsregels, artikel 8*. Geraadpleegd op 07 april 2021 van [Art. 8 WVV 1994 - Artikel 8 Wegenverkeerswet 1994: Maxius.nl voorheen Lexius.nl](#)
- Douane, z.d. Geraadpleegd op 26 mei 2021 van [Douane \(belastingdienst.nl\)](#)

Boeken:

- Verhoeven, N., (2014) *Wat is onderzoek?* Den Haag: Boom Lemma

Bijlagen

1. Actoranalyse

1.1. Betrokken partijen

Voor informatie gedurende het onderzoek zijn een aantal partners van het RIEC van groot belang geweest. Niet alle partners zijn meegenomen in het project vanwege de verschillende belangen. Onderstaande partijen gaan naar verwachting de meeste gevolgen ervaren bij een wetswijziging van de Opiumwet lijst II:

- Gemeenten
- Omgevingsdiensten
- Politie
- Douane
- Openbaar Ministerie

1.2 Belangen partijen

In deze subparagraaf worden de verschillende belangen van de betrokken partijen beschreven.

• GEMEENTEN

Gemeenten in zowel Oost-Nederland, als de rest van Nederland, hebben een groot belang bij inzicht op de mogelijke gevolgen van een toevoeging van lachgas aan de Opiumwet lijst II. Gemeenten hebben momenteel het recht om in de Algemene Plaatselijke Verordening regels met betrekking tot lachgas op te nemen. Bij een wetswijziging is de gemeente door middel van medebewind verplicht de regels vanuit het Rijk op te volgen. De mogelijke gevolgen van deze wetswijziging zijn voor een gemeente van groot belang. Zij kunnen vroegtijdig inspelen op mogelijke scenario's.

• OMGEVINGSDIENSTEN

De 29 omgevingsdiensten in Nederland ondersteunen en adviseren inwoners en bedrijven op het gebied van milieuvergunningen. Daarnaast zijn omgevingsdiensten gespecialiseerd in milieutoezicht en -handhaving op het gebied van veiligheid, lucht, geluid, energie, afval en bodem. Sommige omgevingsdiensten hebben nog extra taken, zoals bouwen woningtoezicht of BRZO (Besluit Risico's Zware Ongevallen) (*Omgevingsdienst NL, 2021*). Het verbod kan gevolgen hebben op de werkzaamheden van de omgevingsdiensten.

• POLITIE

Het hoofddoel van de politie is het bijdragen aan een veiliger Nederland (*Kwartiermaker Nationale Politie, 2021*). De gevolgen van een toevoeging van lachgas aan lijst II van de Opiumwet kunnen ook gevolgen hebben voor de veiligheid van Nederland. Het is daarom van groot belang voor de politie om dit inzichtelijk te hebben.

- **DOUANE**

De Douane is belast met het toezicht op invoer, uitvoer en doorvoer van goederen in Nederland (*Douane, z.d.*). De Douane heeft er belang bij de mogelijke gevolgen voor de import van lachgas inzichtelijk te hebben, zodat zij hierop kan acteren.

- **OPENBAAR MINISTERIE**

Het Openbaar Ministerie is belast met de juridische aspecten van strafrechtelijke onderzoeken. Zij houden zich bezig met de wetswijziging voor lachgas en hebben daardoor een groot belang bij het inzichtelijk maken van de mogelijke gevolgen.

1.3 Posities actoren

De verschillende actoren hebben naast verschillende belangen ook verschillende posities gedurende het onderzoek. In paragraaf 2.2 is te lezen welke bijdrage door welke organisatie is geleverd gedurende het onderzoek. In het barrièremodel is daarnaast te zien welke positie de verschillende actoren hebben ten aanzien van de interventies.

2. Wetsartikelen

Artikel 2:48a Verkoop en gebruik van lachgas

1. Onder lachgas wordt verstaan: (distikstofmonoxide, N₂O), een anorganische verbinding van stikstof en zuurstof met als bruto formule N₂O, waarvan de verkoop en het gebruik - al dan niet in combinatie met gaspatronen, ballonnen, (slagroom)sputten of een tank - voor recreatieve doeleinden plaatsvindt.
2. Het is verboden op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen lachgas te gebruiken als dit gepaard gaat met gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins overlast veroorzaken.
3. Het is verboden op openbare plaatsen en in voor publiek openstaande gebouwen, die deel uitmaken van een door de burgemeester aangewezen gebied, lachgas te gebruiken, voorbereidingen daartoe te verrichten of al dan niet tegen betaling aan te bieden (*APV, gemeente Enschede, 2009*).

Toezicht op openbare inrichtingen:

- **Artikel 2:28: Exploitatie openbare inrichting**

Horeca, zowel de horeca-inrichtingen waar alcohol mag worden geschonken (natte horeca) en de inrichtingen waar dit niet mag (droge horeca) zijn exploitatievergunning plichtig. Dit is vooral een overlastvergunning. Hierom kan er dus (preventief) worden getoetst of de exploitatie van een inrichting zich houdt aan de woon- en leefmilieu en of de openbare orde niet nadelig wordt beïnvloed. Aan de ze exploitatievergunningen kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden. Hierdoor is het mogelijk om met het oog op het voorkomen van hinder en overlast of aantasting van de openbare orde, of ter bescherming van het woon- en leefklimaat of het milieu, beperkingen op te leggen voor het gebruik van lachgas. Ook is het mogelijk de drank en horecaverunning (DHW), in te trekken wanneer er in een inrichting kleinhandel bedrijft wordt (lachgas verkoop) (*Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021*).

- **Artikel 2:29 (sluittingstijd)**

Sluittingstijden kunnen worden vastgesteld door dit artikel. Hierdoor kan overlast in de late uren worden tegengegaan. Hierdoor kan ook (deels) het gebruik van lachgas worden tegengegaan (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

- **DHW-artikel 14, lid 2**

Kleinhandel kan in artikel 14, lid 2 van de DHW, worden tegengegaan. De verkoop van lachgas moet dan wel als kleinhandel worden aangemerkt (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

- **DHW-artikel 31, lid 1, sub c**

De burgemeester kan de DHW intrekken, als er dingen zijn gebeurd waarbij gevreesd wordt, dat het van kracht blijven van de vergunning, gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid. De verkoop van lachgas kan overlast veroorzaken (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

- **Artikel 2:34c Beperkingen voor horecabedrijven en slijtersbedrijven**

Bij een vergunning, artikel 3 van de DHW kunnen voorschriften aan verbonden worden door artikel 25, lid 2 onder b van de DHW. Een voorwaarde kan zijn dat er alleen zwak-alcoholhoudende drank verkocht mag worden. In het belang van de volksgezondheid, verwezen naar het rapport van het CAM zou er een mogelijkheid zijn om lachgas gebruik te verbieden (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

Venten

- **Artikel 5:15 Ventverbod**

Het college kan openbare plaatsen aanwijzen waarbij er op bepaalde dagen of uren een verbod geldt voor ambulante handel. Het is wel aan te bevelen om daarbij op te nemen dat het verbod in het belang is ter voorkoming van de aantasting van woon- en leefklimaat en/ of vanwege het belang van de openbare orde (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

- **Artikel 5:18 Standplaatsvergunning en weigeringsgronden**

Een voorschrift met het verbod om lachgas te verkopen kan worden opgenomen in een standplaatsvergunning (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

Winkeltijdenverordening

- **Winkeltijdenwet**

In de winkeltijdenwet, artikel 3, eerste en tweede lid, worden beperkingen gesteld aan de openingstijden van winkels. Dit is niet mogelijk voor de reguliere openingstijden (6:00-22:00) maar wel voor de late – nachtelijke uren. Met het oog op openbare orde en veiligheid kunnen hierin vrijstellingen of ontheffingen worden verleend. Op grond van artikel 5 van de modelverordening winkeltijden (2013), kan een verleende ontheffing ook weer worden ingetrokken, of gewijzigd. Dit is mogelijk als de exploitatie van de winkel gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid, die mede is veroorzaakt door de verkoop van lachgas bij een nacht/avond winkel (Vereniging voor Nederlandse gemeenten, 2021).

Respondentenlijst

Respondent Functie + locatie	Communicatie methode
Professional Omgevingsdienst Arnhem	15-2-2021 telefonisch contact
Professional Omgevingsdienst Nijmegen	16-2-2021 telefonisch contact
Juridisch adviseur Gemeente Enschede	09-2-2021 telefonisch contact
Professional RIEC Midden Nederland	25-3-2021 online contact
Onderzoeker Trimbos Instituut	09-4-2021 interview online
Senior Specialist vervoer gevaarlijke stoffen Landelijke Eenheid- Politie	11-3-2021 interview online
Beleidsadviseur Openbaar Ministerie Functioneel parket	8-3-2021 interview online
Coördinator calamiteitendienst Omgevingsdienst de Vallei	9-3-2021 interview online
Toezichthouder Milieu Omgevingsdienst IJsselland	2-3-2021 interview online
Professional Omgevingsdienst Achterhoek	3-3-2021 interview online
Professional RIEC Zeeland West-Brabant	17-2-2021 training
Professional (s) Omgevingsdienst Twente	30-3-2021 interview
Ex- Handelaar lachgas	15-4-2021 interview
Professional (s) Ministerie Justitie en Veiligheid	7-5-2021 interview online
Professional RIEC Rotterdam Rijnmond	23-4-2021 interview online
Professional Openbaar Ministerie Parket – generaal	Document ontvangen



**RIEC
Oost-Nederland**

Regionaal Informatie
en Expertise Centrum

Postbus 20
7500 AA Enschede
T 0547 857 305

www.riec.nl

(uitgegeven in eigen beheer).

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden
verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in
enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën,
of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

juli 2021

© RIEC Oost-Nederland