

DRUGS IN CIJFERS

**Naar een manier om landelijke cijfers te verkrijgen over in beslag
genomen drugs in Nederland**

Nederlandse samenvatting

EMMA – Experts in Media en Maatschappij

dr. M.J.G. Jacobs

M. Pieron, MSc

L.M. Roos - Nijkamp, MSc



©2016 WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van Justitie. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk is vermeld.



SAMENVATTING

Het WODC vraagt jaarlijks aan de Nationale Politie om landelijke cijfers aan te leveren over de totale hoeveelheden in beslag genomen drugs in Nederland, zowel voor de Nationale Drug Monitor als voor de rapportages aan het *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA) en het *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Die cijfers kunnen echter niet goed opgeleverd worden. Sommige politie-eenheden leveren wel cijfers aan, andere niet. Een volledig landelijk beeld ontbreekt daardoor.

Deze constatering vormde voor het WODC aanleiding om onderzoek te laten doen naar de achtergrond van dit probleem en vooral ook naar de vraag of er mogelijk praktische manieren zijn om toch tot landelijke cijfers te komen. EMMA – Experts in Media en Maatschappij voerde dit onderzoek uit. In deze samenvatting van het rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord die ten grondslag lagen aan het onderzoek. Om die onderzoeksvragen te beantwoorden, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet, waarbij interviewgesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van in totaal zeven politie-eenheden en vrijwel alle landelijke partijen die bij drugsbeslagen betrokken zijn, te weten de Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de Landelijke Eenheid, het Beslag Interventie Team, de portefeuillehouders ‘drugs’, ‘beslag’ en ‘forensische opsporing’ van de Nationale Politie, Domeinen Roerende Zaken van het ministerie van Financiën, de Landelijke Beslag Autoriteit van het Openbaar Ministerie, het Parket-Generaal, de Douane en de Koninklijke Marechaussee.¹

1. *Op welke punten in het logistieke traject van een in beslag (of in bewaring) genomen drug of partij drugs (van het moment van aantreffen tot het moment van feitelijke vernietiging, inclusief alle tussenliggende handelingen) wordt momenteel informatie over de hoeveelheid en de aard van de in beslag genomen drugs vastgelegd?*

Er wordt op veel verschillende manieren en momenten informatie over de hoeveelheid en de aard van in beslag genomen drugs vastgelegd. Dat gebeurt (uiteraard) in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie, maar bijvoorbeeld ook in Summ-IT, als het beslag leidt tot of onderdeel wordt van een opsporingsonderzoek waar de recherche aan te pas komt. Verder kunnen we informatie vinden op de papieren Kennisgeving van Inbeslagname (Kvl), in een PDF van het NFI, in het Landelijk Sporen Volgstelsel en in eigen lokale software- of opslagsystemen, zoals Excel. De informatie in deze systemen is echter zelden volledig. In het Beslagportaal wordt vooral logistieke informatie over het beslag opgeslagen, al houdt Domeinen Roerende Zaken daarin naar eigen zeggen wel bij hoeveel hennepkwekerijen zijn ontmanteld en wat daarbij in beslag is genomen. In de nationale hennepkwekerijenmonitor wordt landelijk bijgehouden hoeveel hennepplanten er bij ontmantelingen van hennepkwekerijen in beslag zijn genomen op basis van aparte registraties daarvan die bij de eenheden worden gevoerd.

2. *Welke informatie wordt op welk moment en door wie vastgelegd? Is er verschil in registratiewijzen tussen grote partijen drugs, kleine hoeveelheden drugs en hennepplanten/stekken/toppen? Zijn er verschillen per politie-eenheid?*

¹ Het onderzoek is geen doorlichting van (het functioneren van) de politie op het vlak van drugsinbeslagname. Alle feiten en constatering die in het rapport zijn opgenomen, zijn afkomstig uit interviewgesprekken met individuele personen en vormen niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling van de werkwijze van de politie.



Veel verschillende personen leggen informatie over drugsbeslagen vast. Dat kan de opsporingsambtenaar zijn die als eerste de BVH-registratie opzet (en die als enige geautoriseerd is om onder een specifiek nummer informatie in later stadium te (laten) wijzigen), maar het kunnen ook andere politiemedewerkers zijn die op vaak nieuw aangemaakte goederenkaarten in BVH extra informatie toevoegen. Medewerkers van Forensische Opsporing maken soms geen mutaties in BVH, maar dan weer wel in Summ-IT en/of op de papieren Kvl. Medewerkers van het beslaghuis muteren wel in BVH.

De respondenten geven aan dat er – als het om de registratie gaat – verschillen zijn tussen de verwerking van grote en kleine hoeveelheden. Binnen een aantal eenheden in Nederland loopt een pilot om gebruikshoeveelheden met minder administratieve last te verwerken.

Hennepkwekerijen worden door speciale teams in opdracht van Domeinen Roerende Zaken ontruimd. Zij tellen en/of wegen de planten, toppen en restbladeren en administreren dat ook. De opsporingsambtenaar maakt vervolgens een Kvl aan in BVH.

Er zijn veel verschillen tussen de eenheden, zo blijkt uit de interviews. Duidelijk is dat er geen praktijkstandaarden worden gehanteerd om BVH te voeden met informatie. Ook de eigen, aparte en dus los van BVH bijgehouden systemen en bestanden kennen een grote verscheidenheid. Soms treffen we een dergelijk systeem aan bij de afdeling Forensische Opsporing, soms ook bij het ketenbeslaghuis.

- 3. Welke definities worden gebruikt? In welke drugseenheden wordt geregistreerd? Wordt rekening gehouden met de zuiverheid van een in beslag genomen drug of met vochtigheid (bij registratie van hoeveelheden in gewicht)? Zo ja, hoe?*

We stellen vast dat er goed en zuiver wordt gemeten als de in beslag genomen drugs (de hele partij) langs een afdeling Forensische Opsporing (FO) of het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) zijn gegaan. Maar zelfs dan wordt de mate van versnijdingen en 'sterktes' van pillen niet (altijd) vastgesteld. Type drug en vaak ook de (aangetroffen) hoeveelheid worden dan wel altijd op een nauwkeurige, valide en betrouwbare manier vastgesteld. Gaan de drugs niet langs FO of het NFI, dan wordt volstaan met de determinatie en weging of telling zoals die door de opsporingsambtenaar zijn gedaan. Als die tenminste zijn gedaan. Want het komt ook voor dat veel kleine (gebruiks)hoeveelheden, of juist enkele (zeer) grote partijen helemaal niet worden geteld of gewogen. Daar zijn goede redenen voor, overigens, bijvoorbeeld als de veiligheid in het geding is en er geen verdachte in beeld is of vermoedelijk zal komen. De weging of telling door de opsporingsambtenaar is vrijwel altijd een bruto-weging of een grove telling, in die zin dat allerlei eenheden kunnen worden gebruikt, zoals bolletje, ponypack, reep, doos, blok, et cetera. Verpakkingsmateriaal wordt in die gevallen meestal meegewogen. Naar schatting de helft van de harddrugsbeslagen wordt in beginsel alleen door de opsporingsambtenaar geregistreerd, waarbij duidelijk is dat dit lang niet altijd even precies wordt gedaan.² Het gaat dan om gebruikshoeveelheden of om beslagen die om diverse redenen geen aanleiding geven tot vervolging.

Omdat het soortelijk gewicht van hennep sterk kan verschillen, wordt in de hennepkwekerijenmonitor gerekend met een standaard gemiddeld gewicht per plant.

² Bij softdrugs is de determinatie zelden een probleem. Ontruiming van hennepkwekerijen doorlopen hoe dan ook een andere route qua proces en registratie en leiden veel vaker tot vervolging.



4. *Wat is de validiteit, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie in de verschillende systemen?*

Het blijkt dat rapportages uit BVH over hoeveelheden in beslag genomen drugs over het algemeen niet betrouwbaar zijn en niet (altijd) valide. De nauwkeurigheid is voor de doeleinden waarvoor de cijfers worden gebruikt, voldoende te noemen. De 'vervuiling' in de uitdraaien kan dermate groot zijn dat de resultaten geen goed landelijk beeld geven dat kan worden gebruikt voor monitoringsdoeleinden. Die vervuiling treedt op doordat niet volledig wordt geregistreerd, doordat onjuist wordt geregistreerd en doordat wijzigingen en correcties vaak niet juist worden aangebracht in het systeem. De politie-eenheden lijken overigens te verschillen in de mate waarin deze vervuiling optreedt. Met veel inspanning *kunnen* met BVH (en eventueel ook de papieren Kvl's) wel betrouwbare en valide gegevens worden verkregen voor het grootste deel van de beslagen, maar daar staat een grote hoeveelheid (handmatig) uitzoekwerk tegenover.

We noemen de gegevens uit BVH voldoende nauwkeurig, omdat er bij het produceren van landelijke cijfers geen grote nauwkeurigheid vereist is. Of er nu 1 of 1,1 kilo in beslag wordt genomen, doet eigenlijk niet zo ter zake. Zolang de onnauwkeurigheid maar niet onvoorspelbaar fluctueert en de marges binnen een (nader te bepalen) bandbreedte blijven. Daarbij zien we geen redenen om aan te nemen dat de hoeveelheid meegewogen verpakkingsmateriaal, vocht en versnijding varieert. De registratie van hennep in de hennepkwekerijenmonitor wordt wel als betrouwbaar en valide benoemd, met dien verstande dat voor cijfers over 'gewone' inbeslagnemingen van hennep, dus als het niet om ontmantelingen van kwekerijen gaat, dezelfde beperkingen ten aanzien van de registratie gelden als voor andere drugs.

5. *Wie beheert de informatie? Is de informatie openbaar? Hoe lang blijft de informatie beschikbaar?*

De informatie bij de nationale politie wordt op het niveau van de eenheden beheerd door de diensten Regionale Informatie Organisatie (DRIO). Op landelijk niveau heeft de dienst Landelijke Informatie Organisatie deze functie. Verstaan we onder 'beheren' ook 'muteren', dan kunnen we zeggen dat alle 60 duizend politiemensen de mogelijkheid hebben om informatie in BVH te zetten. Door het ontbreken van praktijkstandaarden daarbij ontstaat een ongewenste veelvormigheid van de opgeslagen informatie.

Er zijn geen aanwijzingen dat van de wettelijke maximale bewaar- en verjaringstermijnen wordt afgeweken. Essentiële informatie, waaronder dus de Kvl's, blijven of in het systeem, en/of worden apart in mappen bewaard. De informatie is niet openbaar, tenzij er, bijvoorbeeld bij grote vangsten, in de media over wordt bericht.

6. *Is er een punt in het traject waarop het WODC informatie over totale hoeveelheden in beslag genomen drugs op landelijk niveau zou kunnen 'aftappen'? Wat is de validiteit, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van deze informatie?*

Betrouwbare, nauwkeurige en vermoedelijk ook valide cijfers over drugsbeslag op regionaal niveau zijn te vinden op de afdelingen Forensische Opsporing van in elk geval een aantal eenheden. Mogelijk zal dit aantal toenemen als afdelingen FO in de nabije toekomst de beschikking krijgen over een gaschromatograaf met massaspectrometer (NFIDENT) om daarmee zelf te kunnen vaststellen welk type van de vier meest voorkomende drugs een in beslag genomen poeder of pil bevat. Valide, voldoende nauwkeurige en betrouwbare cijfers over drugsbeslag zijn ook te vinden bij de Douane en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het *Hit and Run Cargo Team* (het HARC-team) Rotterdam en het *Drugs Team Schiphol* van de KMar houden bij wat er via de belangrijkste zee- en luchthavens in Nederland wordt onderschept. Lijsten die



ketenbeslaghuizen bijhouden van wat er de kluis in- en uitgaat zijn soms bruikbaar als aftappunt, maar laten aan validiteit, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid meestal duidelijk te wensen over. Hennepruiming worden apart geregistreerd en bijgehouden in Excel-overzichten en vervolgens in de landelijke hennepkwekerijenmonitor.

7. *Zou het WODC informatie uit meerdere 'aftappunten' kunnen verzamelen en extrapoleren om tot een landelijk overzicht te komen? Hoe zou deze methode er concreet uitzien?*

De zelf bijgehouden lijsten van afdelingen FO, Douane, KMar en eventueel ook ketenbeslaghuizen kunnen worden gebruikt om een landelijk beeld mee op te bouwen. Voorwaarde is wel dat er voldoende lijsten worden gevonden, verspreid over het land, die een voldoende betrouwbare schatting van ontbrekende gegevens mogelijk maken. Daarmee kan dan een landelijk overzicht van voldoende kwaliteit, ook internationaal gezien, worden gemaakt.

8. *Als het antwoord op vraag 6 en 7 negatief is, zijn er dan andere manieren om tot landelijke cijfers dan wel schattingen te komen (denk bijvoorbeeld aan text-mining in BVH)?*

Het antwoord op vraag 6 en 7 is niet negatief, maar *text-mining* in BVH lijkt volgens geïnterviewden vooralsnog geen geschikte methode te zijn om tot een kwalitatief volwaardig landelijk beeld te komen. Belangrijkste reden daarvoor is dat de bron (BVH) nog te zeer vervuild is om betrouwbare en valide gegevens uit te kunnen bemachtigen, al wisselt dat wel per eenheid. Daarbij is er veel kennis en ervaring vereist om met *text-mining* BVH goed te bevragen en lijkt de capaciteit bij de politie daarvoor op dit moment te ontbreken.

9. *Met welke knelpunten moet het WODC rekening houden als het over zou gaan tot een vorm van 'aftappen' of schatten?*

Dit rapport laat zien dat het, gegeven de huidige situatie, beter is om uit te gaan van een onvolledig, maar wel redelijk juist beeld (de zelf bijgehouden lijsten) dan van een (meer) volledig, maar in de meeste eenheden onjuist beeld (BVH). Knelpunt daarbij is wel, dat als het WODC, als overheidsinstelling, kiest voor het onvolledige, maar wel juiste beeld, het zich moet richten op niet-geautoriseerde en feitelijk ook niet-officiële bronnen. Dat lijkt voor zowel de leverende eenheden als de overheidsinstelling een onwenselijke, althans verre van ideale en in elk geval niet langdurig houdbare situatie. Om tot een landelijk beeld te komen moet het WODC dan bovendien de ontbrekende informatie bij-schatten.

10. *Gegeven de stand van de informatie op regionaal en landelijk niveau: in hoeverre kunnen de specificaties die de vragenlijsten van het EMCDDA en de VN vragen ingevuld worden?*

Met de huidige stand van (beschikbare en ontsloten) informatie kunnen de vragenlijsten van het EMCDDA en de VN niet (goed) worden ingevuld. Dat is feitelijk de aanleiding geweest voor onderhavig onderzoek. Kijken we naar wat met de niet-ontsloten maar wel opgeslagen informatie mogelijk zou zijn, dan kunnen we stellen dat het mogelijk zou moeten zijn om de vragenlijsten daarmee in te vullen voor zover het type drug en de hoeveelheid betreft, en met uitzondering van partijen waarvan die informatie niet wordt vastgelegd, zoals collo's met gebruikhoeveelheden drugs. Wel zou daar een groot tijdsbeslag tegenover staan. Geen enkele eenheid lijkt op dit moment bereid die benodigde capaciteit te leveren.

De gevraagde zaaksinformatie is bijzonder moeilijk te verkrijgen. Daarvoor zouden processen-verbaal handmatig moeten worden doorzocht. De gevraagde zaaksinformatie is ook bij het Openbaar Ministerie niet



op een geautomatiseerde en systematische wijze te verkrijgen. Dat geldt trouwens ook voor gegevens over type en hoeveelheid drugs aldaar.

Alles overziend kunnen we stellen dat er ten aanzien van het verkrijgen van landelijke cijfers over hoeveelheden verdovende middelen hoofdzakelijk twee kwesties een rol spelen, te weten prioriteit en (benodigde) kwaliteit van de cijfers.

Zou aan het verkrijgen van landelijke cijfers van hoge (of aanvaardbare) kwaliteit een hoge(re) prioriteit worden gegeven dan nu het geval is, dan is het met het systeem BVH mogelijk om die cijfers te leveren. Voorwaarde is wel dat BVH dan gestandaardiseerd en consequent wordt gevuld en ontsloten. Op het moment verschillen politie-eenheden in de mate waarin zij dit doen. In veel eenheden wordt naar eigen zeggen om uiteenlopende maar goede redenen soms afgeweken van het protocol "Afhandelen aangetroffen Verdovende Middelen."

De kwaliteit en ook de volledigheid van de cijfers die momenteel (kunnen) worden opgeleverd, wisselen sterk per eenheid en per verzamel- en/of bewaarplaats ervan. De kwaliteit bij afdelingen FO is hoog te noemen, maar de volledigheid niet. De kwaliteit van de informatie die bij sommige ketenbeslaghuizen ingewonnen zou kunnen worden, is over het algemeen lager. De kwaliteit van (geautomatiseerd ingewonnen) cijfers uit BVH is momenteel, landelijk gezien, laag te noemen, maar wisselt per eenheid, afhankelijk van de hoeveelheid tijd die erin gestoken wordt om ze te verkrijgen.