

8 Samenvatting en conclusies

In de nota 'Samenspannen tegen XTC' is in mei 2001 door het kabinet een breed scala aan maatregelen aangekondigd om het hoofd te bieden aan het probleem van de illegale export van in Nederland geproduceerde XTC-tabletten naar vooral omliggende landen en de Verenigde Staten. Dit werd als een serieus probleem beschouwd aangezien XTC een drug is met grote risico's voor de gezondheid van gebruikers. Voor de in te zetten maatregelen werd een bedrag van 90 miljoen Euro vrijgemaakt voor de looptijd tot einde 2006. Het beleid was erop gericht om de XTC-problematiek in alle facetten aan te pakken. Bij de bestrijding van XTC zijn diverse diensten betrokken, zoals Openbaar Ministerie, Politie, FIOD-ECD, Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar), Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie Vervoer en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). De Unit Synthetische Drugs, de in 1997 opgerichte multidisciplinaire eenheid, zou worden versterkt en er zouden XTC-teams worden opgericht bij de politie. De betrokken instanties en opsporingsdiensten zouden worden versterkt met personeel en apparatuur. Veel aandacht ging ook naar de verbetering van de samenwerking tussen deze instanties. Hoewel de nota zich richtte op alle aspecten van de XTC-keten, lag de nadruk vooral op de 'voorkant' van het proces: de illegale import van de chemische grondstoffen (precursoren), de benodigde productiefaciliteiten (*hardware* zoals drukvaten en tabletteermachines), de productie in laboratoria en de smokkel naar het buitenland. Alle betrokken diensten dienden aan hun eigen ministerie verantwoording af te leggen. De regie van het geheel werd belegd bij een regiegroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie.

De door de nota Samenspannen tegen XTC ingezette beleidsinspanning wordt geëvalueerd met drie metingen. Het onderhavige rapport is het resultaat van de tweede meting ofwel 'tussenevaluatie' van de XTC-nota. Zoals deze benaming al aangeeft, betreft het een 'tussenstand' in de looptijd van de nota, waarvan de implementatie startte in 2002 en die afloopt einde 2006. De tussenevaluatie vormt een vervolg op de eerste meting, die betrekking had op 2002 en de periode daarvoor. In dit rapport worden gegevens verwerkt die lopen tot medio 2004, hetgeen betekent dat volledige jaargegevens alleen kunnen worden gerapporteerd voor 2003. De cijfermatige indicatoren waarover in de drie metingen gegevens worden verzameld zijn uitgewerkt in de indicatorenstudie.¹ Zoals daar ook al is gebleken, is het voor een aantal indicatoren moeilijk om de gegevens compleet te krijgen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld volledige informatie over de inbeslagnames en over specifieke inzet op XTC, bestaat er geen zich op XTC-gerelateerde dumpingen en is het niet duidelijk welke verdachten te maken hebben met een XTC-misdrijf.

In de eerste hoofdstukken is de vraagstelling ontvouwd, waarbij het denkkader, dat impliciet in de nota aanwezig is, werd geëxpliciteerd. De

¹ Snippe e.a., 2002.

basisindeling van het rapport is hieraan ontleend: door de nota worden extra middelen ingezet met als uiteindelijke doel om de productie van en handel in XTC substantieel te verminderen (outcome). Beoogd werd dit doel te bereiken door middelen in te zetten in specifieke werkprocessen en samenwerkingsverbanden (proces) en daarmee specifieke activiteiten te ontplooiën (output) die de doelstelling dichterbij dienden te brengen. Hierbij werd aangetekend dat de door de nota in gang gezette en versterkte activiteiten niet de enige factoren zijn die van invloed zijn op de productie van en handel in XTC, maar slechts één van vele.

In de achtereenvolgende hoofdstukken is dit stramien gevolgd: achtereenvolgens zijn input, proces, output en outcome van de nota behandeld. Over de processen is in hoofdstuk 5 gerapporteerd op basis van halfgestructureerde interviews met een aantal medewerkers op sleutelposities. Hierin wordt een beeld gegeven van het verloop van de processen die door de nota in gang zijn gezet, waarbij de nadruk ligt op samenwerking tussen de betrokken diensten.

Inzet van mensen en middelen

De allocatie van de middelen (input) die door de nota ter beschikking werden gesteld bleek al ten tijde van de eerste meting te hebben plaatsgevonden. Zowel het beoogde personeel als de beoogde materiële middelen waren in 2002 gerealiseerd. De personele capaciteit van de bij de XTC aanpak betrokken diensten bleek in 2003 over het geheel genomen op peil gebleven. Bij de politie bleek evenwel in 2004 een zekere teruggang in het aantal voor XTC ingezette medewerkers, wat blijkt uit informatie uit de interviews te maken heeft met de reorganisaties waarmee de politie te maken kreeg door de oprichting van de Nationale Recherche. Zowel het Kernteam Zuid/Unit Synthetische Drugs als de XTC-teams zijn in de Nationale Recherche opgegaan. In 2004 zijn de eerste stappen gezet om de multidisciplinaire benadering van de USD voort te zetten in de NR Unit Zuid, met name in de afdeling Kennis en Expertise. De Bijzondere Opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee trekken zich terug op hun centrale taken, wat tot gevolgen heeft dat de KMar, de Douane en de FIOD-ECD een overgang naar een meer projectmatige inzet nastreven. Vertrokken medewerkers werden in 2004 minder snel vervangen in verband met de nog beperkte looptijd van de nota en de onzekerheid over de verlenging van de door de nota vrijgekomen middelen. De vijf XTC-teams zijn in 2004 opgegaan in de Nationale Recherche. De door de NR voor XTC gereserveerde capaciteit, 18% van het totaal, wordt vanaf 2004 in principe projectmatig ingezet. De teamleiders zijn sindsdien nog als enige medewerkers gelabeld op XTC. Voor de XTC teams geldt in 2004 een overgangssituatie: de meeste teamleiders trachten hun team de facto in stand te houden door voldoende XTC-onderzoeken te genereren om de betrokken capaciteit te alloceren. Een (soms aanzienlijk) deel van de oorspronkelijke leden van de XTC-teams is echter niet mee over gegaan naar de NR, maar teruggegaan naar de regio of naar elders vertrokken. In deze tussenevaluatie is niet duidelijk geworden in welke mate deze medewerkers al vervangen zijn door nieuwe medewerkers, en in welke mate die dan als lid van het XTC-team functioneren en ingezet worden in XTC-projecten. De

komende periode zal blijken hoe de inzet voor XTC binnen de NR gestalte krijgt.

Implementatie van de samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling

De belangrijkste conclusies uit voor de procesevaluatie gehouden interviews zijn de volgende. De in de nota voorziene periodieke doorlichting van de XTC-branche is deels uitgevoerd. Daarbij blijkt de informatievoorziening nog een aanzienlijk probleem te zijn. Beide verschenen Criminaliteitsbeeldanalyses maken gewag van moeilijkheden bij de verkrijgbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens. Het probleem wordt onderkend bij de NR, waar volgens geïnterviewden gewerkt wordt aan verbetering.

Een van de belangrijkste aspecten van de XTC-nota was de versterking van de Unit Synthetische Drugs en de oprichting van vijf XTC-teams bij de Kernteams van de recherche. De XTC-teams zijn met enige vertraging van de grond gekomen, omdat ontwikkeling van de taakverdeling en coördinatie tijd vergde. In 2002 en 2003 hebben de meeste XTC-teams zoals de bedoeling was vooral kortlopende onderzoeken uitgevoerd, enkele teams hebben ook grote onderzoeken zelf opgepakt.

Uit de interviews komt 2004 naar voren als een turbulent jaar voor de bij XTC betrokken instanties, vooral voor de politie. Met de oprichting van de Nationale Recherche moet het aandachtsgebied XTC opnieuw worden ingevuld, waarbij een belangrijke rol blijft weggelegd voor de Unit Zuid. De voor de hand liggende vraag, of de organisatorische veranderingen een gunstige invloed hebben op de prestaties, kan in deze tussenrapportage nog niet worden beantwoord. De ontwikkelingen zijn hiervoor nog te zeer gaande.

Ter bevordering van de bestrijding van handel in precursoren is door de FIOD-ECD een Kennisgroep Precursoren opgezet die ondanks de gebrekkige gegevens een Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren heeft opgeleverd in 2004. Bij de samenwerking tussen de bij precursoren betrokken instanties wordt een belangrijke rol gespeeld door de Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP). De COCOP bestond overigens al eerder. Belangrijk bij de bestrijding van de handel in precursoren is dat er een Memorandum of Understanding met China is getekend, waarin afspraken zijn gemaakt over de mate waarin kan worden samengewerkt bij opsporingsonderzoeken. Aan China worden administratieve gegevens ter beschikking gesteld die gebruikt kunnen worden in opsporingsonderzoek. Er worden geen gegevens over personen overgedragen in verband met de mensenrechtensituatie in China en de mogelijkheid dat drugsverdachten ter dood veroordeeld kunnen worden. Het voornemen uit de nota om de handel in tabletteermachines via handelspolitieke maatregelen aan te pakken is op EU-niveau niet haalbaar gebleken.

De combinatie van bevoegdheden van de Douane (controle) en de Koninklijke Marechaussee (opsporing) binnen het Schipholteam Uitgaand is

internationaal uniek. Het team heeft goede resultaten geboekt bij de bestrijding van de smokkel van synthetische drugs naar het buitenland.

In de XTC-nota werd de opzet van regionale ontmantelingsteams aangekondigd. Uiteindelijk is gekozen voor de opzet van een Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling (LFO). Hoewel de LFO officieel pas van start is gegaan op 1 november 2004, wordt al ondersteuning verleend sinds begin 2003. De opzet van de LFO heeft lange tijd in beslag genomen doordat overleg nodig was over de taken en verantwoordelijkheden van de bij ontmantelingen betrokken instanties. Naast de politie zijn hierbij onder anderen de brandweer en de gemeente van belang. Het Nederlands Forensische Instituut is niet vertegenwoordigd in de LFO, maar stelt bij alle ontmantelingen ter plaatse haar expertise beschikbaar. Zoals aangekondigd in de XTC-nota, heeft het NFI zich naast het operationele werk ook sterk geprofileerd als een internationaal *centre of excellence*.

De voornemens, die in de XTC-nota zijn geformuleerd ten aanzien van internationale samenwerkingsverbanden, zijn uitgevoerd. Het betreft meestal samenwerkingsverbanden die al bestonden voordat de nota verscheen. Bij de bilaterale samenwerking ligt de nadruk op de relatie met de Verenigde Staten. Verschillende reeds lopende internationale samenwerkingsverbanden zijn voortgezet. Een initiatief dat direct voortgekomen is uit de nota is de stationering van een Ambassaderaad en twee politieliaisons in de Verenigde Staten.

Hoewel de NR formeel een nieuwe structuur voor internationale contacten heeft opgezet, waarbij de KLPD - Dienst Internationale Netwerken (DIN) de belangrijkste rol speelt, wordt in de praktijk het 'wegvallen van de USD' als direct aanspreekpunt node gemist, in de perceptie van sommige geïnterviewden.

Voor de coördinatie van de uitvoering van de nota Samenspannen tegen XTC is aanvankelijk een structuur opgezet, die erop gericht was het proces van de uitvoering op gang te brengen. De ingestelde overlegorganen zijn na 2002 niet meer bij elkaar geweest. Hierover is geen duidelijk besluit kenbaar gemaakt aan de betrokkenen buiten de ministeries. Overigens hebben verschillende instanties wel bilateraal overleg met het Bureau Coördinatie Drugsbeleid, zo blijkt uit de interviews.

Activiteiten van de betrokken diensten

De activiteiten ter bestrijding van XTC (output) zijn over de periode die deze tussenmeting bestrijkt veelal toegenomen en soms gelijk gebleven. Er is sprake van een toename van bij de opsporingsdiensten aanwezige informatie over XTC, in meldingen van verdachte transacties in precursoren en in het aantal onderzoeken door de Unit Zuid. Ook worden er meer projectvoorstellen geproduceerd. Het aantal door FIOD-ECD uitgevoerde controle-onderzoeken gericht op XTC-precursoren neemt eveneens toe. Het aantal rechtshulpverzoeken uit het buitenland met betrekking tot XTC dat door KTZ/USD is afgehandeld is de afgelopen jaren stabiel gebleven. Het Nederlands Forensisch Instituut heeft elk jaar deelgenomen aan verschillende internationale projecten en speelt een rol in ENFSI, waarin de Europese forensische instituten samenwerken.

Bij de Drugs Infolijn van het Trimbos-instituut loopt het aantal vragen over XTC de laatste jaren sterk terug na een piek in 2001. Hierin weerspiegelt zich mogelijk zowel de verminderde populariteit van XTC als het geringe aantal incidenten met gevaarlijke tabletten dat zich de laatste jaren heeft voorgedaan.

De in de XTC-nota aangekondigde wetenschappelijke studies zijn alle opgestart, behalve het aangekondigde 'causaliteitsonderzoek'. Dit zou uitgevoerd worden om de mogelijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid van de door de nota in gang gezette activiteiten in kaart te brengen. Dit richtte zich met name op de mogelijkheid dat er minder zuivere XTC op de markt zou kunnen komen, of dat er een prijsverhoging op de gebruikersmarkt zou optreden. Beide hebben zich niet voorgedaan, zodat de aanleiding voor dit onderzoek is weggevallen. Er is een studie uitgevoerd onder Nederlandse XTC-koeriers in buitenlandse gevangenissen, waaruit gebleken is dat het hier veelal ging om personen met criminele antecedenten die uit waren op snelle financiële winst. Het bleek dat de straffen die in het buitenland worden opgelegd aan XTC-koeriers tevoren werden onderschat. Dit resultaat is aangewend in een campagne gericht op het afschrikken van potentiële XTC-koeriers. Uit een studie naar de langtermijn effecten van XTC is gebleken dat het gebruik kan leiden tot nadelige effecten op de concentratie en het geheugen, die in sommige gevallen langdurig kunnen aanhouden.

Tussentijdse uitkomsten

In de XTC-nota is weinig geëxpliciteerd over de doelen die er mee bereikt zouden moeten worden en wanneer die bereikt zouden moeten worden. Daarom is een breed scala aan indicatoren gekozen om de voortgang van de reductie van productie van en handel in XTC te kunnen meten.

Wat betreft de resultaten in termen van 'outcome' is te zien dat in 2002 meer productielaboratoria XTC zijn ontmanteld dan in de jaren daarvoor; terwijl in 2003 weer een daling optrad naar het eerdere niveau. Hetzelfde geldt voor het aantal inbeslagnames van tabletten en XTC-poeder: dit is in 2002 gestegen ten opzichten van de voorgaande jaren, terwijl in 2003 weer een afname waarneembaar is.

Het aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen in het buitenland, waarbij Nederlandse criminelen betrokken waren, is niet volledig bekend. Bij KTZ/USD zijn in 2002 en 2003 twee ontmantelingen van productieplaatsen in de omliggende landen gemeld, tegen vijf in 2001. De hoeveelheden precursoren en apparatuur die in beslag zijn genomen zijn, met uitzondering van BMK, in 2003 lager dan in 2002. Ook de aan Nederland gerelateerde inbeslagnames in het buitenland zijn in 2003 gedaald ten opzichte van 2002. Hetzelfde geldt voor het aantal waargenomen dumpingen van afvalstoffen in het milieu.

Het algemene beeld is dat in 2002 veel is ontmanteld en in beslag is genomen, meer dan in de tijd daarvoor, terwijl in 2003 een daling optreedt. Het aantal verdachten dat in Nederland door speciale opsporingsinstanties XTC is aangehouden in verband met handel in grondstoffen of XTC of

productie van XTC, is in 2003 toegenomen ten opzichte van 2002; buiten Nederland zijn sinds 2000 ieder jaar minder XTC-koeriers aangehouden. Door de lange straffen die worden opgelegd is het aantal wegens XTC gedetineerde Nederlanders in buitenlandse gevangenissen nog gestegen tot 2002.

De zuiverheid van XTC tabletten in Nederland is constant vrij hoog gebleven en de prijs is gedaald. Ook de prijzen van de precursoren PMK en BMK lijken eerder te dalen dan te stijgen. Er zijn aanwijzingen voor een matiging van het gebruik onder jongeren en een vermindering van gebruik onder bezoekers van Amsterdamse clubs.

Tot slot

Er is veel opgebouwd en bestaande structuren zijn versterkt in de periode na het verschijnen van de nota Samenspannen tegen XTC, vanaf 1 juli 2001 tot najaar 2004. De input is tot en met 2003 nog steeds op peil. In 2004 is er door vertrek als gevolg van reorganisatie minder input in fte opgetreden. Dit wierp in de loop van 2003 al zijn schaduw vooruit. In de interviews is duidelijk geworden dat de processen van samenwerking en informatie-uitwisseling in termen van uitbreiding van diensten en oprichting van nieuwe diensten in 2001 een aanlooptijd hadden, in 2002 goed draaiden en in 2003 op volle sterkte waren.

Er was tijd nodig om taakverdelingen duidelijk te krijgen, maar na verloop van tijd draaide alles naar tevredenheid. In 2004 zijn er volgens de respondenten als gevolg van reorganisatie en oprichting NR grote veranderingen opgetreden en heersen er ook onduidelijkheden. De situatie is nog niet uitgekristalliseerd.

Over de gevolgen voor de processen van samenwerking en informatie-uitwisseling op lange termijn zijn nog geen conclusies te trekken. Zoals in hoofdstuk 5 is gesteld, zijn er tekenen dat de NR Unit Zuid een aantal cruciale zaken, zoals de afdeling Kennis en Expertise en het operationeel overleg, weer op de rails zet. De nieuwe structuur zal nog verder vorm moeten krijgen. De eindevaluatie van de nota in 2006 zal moeten uitwijzen of, in de woorden van een van de geïnterviewde teamleiders, wat betreft de structuur en de processen 'alles weer op zijn plaats is gevallen' en of de resultaten ook in 2006 in lijn zijn met wat beoogd werd in 2001.

Het algemene beeld dat naar voren komt uit de tussentijdse resultaten is dat de ontwikkelingen in de richting zijn gegaan zoals in de XTC-nota werd beoogd. Afgaande op de cijfers over inbeslagnames en ontmantelingen lijkt er sprake te zijn van minder productie en minder handel van XTC in Nederland in 2003, met name vergeleken met 2002. Prijs en zuiverheid van XTC zijn echter niet veranderd. Het gebruik lijkt over het hoogtepunt heen. Of deze ontwikkelingen het gevolg zijn van het beleid zoals neergelegd in de XTC-nota is niet met zekerheid vast te stellen.