

Cahier 2005-12

Samenspannen tegen XTC

Tussentijdse evaluatie van de XTC-Nota

R.J.M. Neve
M.M.J. van Ooyen-Houben
J. Snippe
B. Bieleman
A. Kruize
R.V. Bijl



Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum

a

Exemplaren van deze publicatie kunnen
schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07

E-mail: a.eind@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis
verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	iii
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding tot de nota 'Samenspannen tegen XTC'	1
1.2 Voorgeschiedenis	1
1.3 De nota 'Samenspannen tegen XTC' in kort bestek	3
1.4 De XTC-nota geëvalueerd	7
1.5 Indeling van het rapport	8
2 Doel, vraagstelling en onderzoeks-methode	9
2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek	9
2.2 Opzet en methode van onderzoek	10
3 De beleidstheorie achter de XTC-nota en de indicatoren	11
3.1 Denkkader achter de nota	11
3.2 Concepten, indicatoren en meetmethoden	15
4 Input: inzet van extra mensen en middelen	19
4.1 Personele inzet KTZ/USD (NR Unit Zuid), OM, XTC-teams en NFI	19
4.2 Overige personele inzet	22
4.3 Materiële en overige inzet	25
4.4 Conclusie	26
5 Proces: samenwerking en informatie-uitwisseling	27
5.1 Herhalingsmeting van de enquête over samenwerking	27
5.2 Doorlichting van de XTC-sector	30
5.3 Versterking van de handhaving	33
5.4 Aanpak precursoren en hardware	38
5.5 Bestrijding van smokkel naar het buitenland: het Schipholteam uitgaand	42
5.6 Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmantelen (LFO)	44
5.7 Internationale samenwerking	46
5.8 Regie en coördinatie	51
5.9 Samenvatting en conclusies uit de procesevaluatie	52
6 Output: de ontplooiide activiteiten	57
6.1 Uitwisseling van informatie	57
6.2 Voorlichting en onderzoek	59
6.3 Kwalitatieve ondersteuning	62
6.4 Internationalisering	64
6.5 Conclusie	65

7	Outcome: de tussentijdse resultaten van de XTC-nota	67
7.1	Ontmantelde productieplaatsen	67
7.2	Inbeslagnames precursoren, overige grondstoffen en apparatuur	69
7.3	Dumpingen	70
7.4	Inbeslagnames XTC	71
7.5	Verdachten	74
7.6	Executie	76
7.7	Zuiverheid, prijs en gebruik van XTC	77
7.8	Conclusie	80
8	Samenvatting en conclusies	81
	Summary and conclusions	87
	Geraadpleegde literatuur	95
	Bijlagen	99
1	Begeleidingscommissie	99
2	Vragenlijst interviews procesevaluatie	101
3	Respons herhalingsmeting enquête Samenwerking	105

Lijst van afkortingen

AMC	Academisch Medisch Centrum van de Universiteit van Amsterdam
ABRIO	project Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BCD	Bureau Coördinatie Drugsbeleid, onderdeel van DISAD
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken, onderdeel van DISAD
BMK	BenzylMethylKeton, grondstof voor amfetamine
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst (m.n. FIOD-ECD en Douane)
CASE	Comprehensive Action against Synthetic drugs in Europe
CAPE	Central Analysis Programme Ecstasy.
Cargo-Harc	Hit-and-Run Container team van Douane en KMar voor vrachtvervoer
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CDIU	Centrale Dienst In- en Uitvoer (Ministerie van Financiën)
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid van de recherche
CMZ	Afdeling Consulair Maatschappelijke Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken
COCOP	Coördinatiecommissie Precursoren
DEA	Drug Enforcement Agency (Verenigde Staten)
DISAD	Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid, Ministerie van Justitie
DIMS	Drugs Informatie en Monitoring Systeem (Trimbos-instituut)
DIN	Dienst Internationale Netwerken, onderdeel van het KLPD
ENFSI	European Network for Forensic Science Institutes; NFI is lid
EU	Europese Unie
Europol	Politie-organisatie van de EU
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controle Dienst
fte	full-time equivalent (eenheid van allocatie van personeel)
GGD	Gemeentelijke Gezondheids Dienst
HKS	Herkenningsdienstsysteem bij de politie
INCB	International Narcotics Control Board
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
IVO	Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving
K&E	Kennis en Expertise, onderdeel van KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KOO	Klein Operationeel Overleg t.a.v. XTC zaken bij de NR Unit Zuid
KTZ	Kernteam Zuid
LFO	Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling
LIRC	Landelijke Internationaal Rechtshulp Centrum
LO	Liaison Officer

LP	Landelijk Parket, Openbaar Ministerie
LUMC	Leids Universitair Medisch Centrum
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp
MDMA	3,4 methyleendioxymethamfetamine, werkzame stof in XTC
MoU	Memorandum of Understanding
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen (onderdeel KMar)
NDM	Nationale Drug Monitor
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NR	dienst Nationale Recherche
NRI	Nationale Recherche Informatie, onderdeel van KLPD
OM	Openbaar Ministerie
OSA	Officier van Justitie, Secretaris en Administratieve ondersteuning (eenheid van personeelsinvestering bij het OM)
Phare	EU-ondersteuningsprogramma voor nieuwe lidstaten
PRISM	Precursors Required in Synthetic drug Manufacturing (internationaal project)
PMA	Para-Methoxy-Amfetamine. Gevaarlijke toevoeging die onder de Opiumwet valt soms voorkomt in als XTC verkochte tabletten
PMK	PiperonylMethylKeton, grondstof voor XTC
Syndec	Synthetic Drugs Enforcement Conference, georganiseerd door USD en OM
UNODC	United Nations Office for Drugs and Crime
USD	Unit Synthetische Drugs
WED	Wet Economische Delicten
VROS	Verwijzingsindex Recherche Onderzoek en Subjecten
VS	Verenigde Staten van Amerika
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie
WVMC	Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën
XTC	Populaire benaming voor tabletten (en halffabrikaten) die MDMA, MDEA of MDA bevatten. Ecstasy is de meer gangbare internationale benaming.
ZM	Zittende Magistratuur
ZON/NWO	Zorg Onderzoek Nederland/Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot de nota 'Samenspannen tegen XTC'

Aan het einde van de jaren negentig was de rol van Nederland in de productie en distributie van XTC naar andere landen een bron van zorg geworden, nationaal en internationaal. Ondanks eerdere inspanningen om de productie te bestrijden werden veel aan Nederland gerelateerde XTC-tabletten in beslag genomen in een groeiend aantal landen, met name Duitsland, Engeland, Frankrijk en de VS, zo wordt in de nota gesignaleerd. Er was sprake van vermenging met de handel in andere drugs zoals cocaïne. Een intensivering van de inspanningen was nodig. In mei 2001 is de nota "Samenspannen tegen XTC" aangeboden aan de Tweede Kamer¹. De nota bevat een plan van aanpak en heeft tot doel te komen tot een aanmerkelijke reductie van productie en handel van XTC². De begroting voor de looptijd van de nota, tot en met 2006, bedroeg 200 miljoen gulden (90 miljoen Euro). De nota geeft een breed scala van beleidsvoornemens die ertoe moeten leiden dat de XTC-problematiek in al haar facetten wordt aangepakt. Hierbij zijn verschillende ministeries betrokken. Het bestaande stelsel wordt versterkt en verbreed. De aanpak door politie, justitie en andere (bijzondere) opsporingsinstanties van grondstoffen en hulpmiddelen, van handel en productie en van de distributie van tabletten uit Nederland wordt geïntensiveerd en de samenwerking, zowel nationaal als internationaal, wordt versterkt.

De nota bestrijkt een periode van 5 jaar (2002-2006). In 2002 is begonnen met de implementatie. Op verzoek van de Tweede Kamer zullen de inspanningen gericht zijn op meetbare en toerekenbare resultaten³.

Voordat we de inhoud van de nota bespreken worden nog enkele zaken in de voorgeschiedenis aangestipt die van belang zijn voor de nota. Deze hangen sterk met elkaar samen: de internationale ontwikkelingen rond XTC en de oprichting van de Unit Synthetische Drugs in 1997.

1.2 Voorgeschiedenis

Al vóórdat in Nederland zelf sprake was van significant gebruik van XTC werd het middel in 1988 op lijst 1 van de Opiumwet geplaatst, op grond van aanwijzingen dat er voorbereidingen getroffen werden voor grootschalige productie en export naar Scandinavië, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Tot dan toe werden de in Nederland gebruikte tabletten nog geïmporteerd, met name uit de VS en Spanje⁴. In de 'Paarse' drugsnota 'Continuïteit en verandering' uit 1995 werd al onderkend dat Nederland een

¹ Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs. Den Haag: Ministerie van Justitie, mei 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 760, nr. 14.

² In dit rapport wordt de term XTC gereserveerd voor MDMA en nauw verwante stoffen. Als ook sprake is van amfetamine dan wordt dit uitdrukkelijk vermeld.

³ Motie van het lid Apostolou c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 077, nr. 89.

⁴ Notitie over het beleid inzake XTC, Tweede Kamer verg.jr. 1993-1994, 23760 nr 1.

belangrijk productieland was voor synthetische drugs. Er werd ook aangegeven dat één van de vijf kernteams die waren ingesteld voor de bestrijding van georganiseerde misdaad (namelijk het Kernteam Zuid) zich in het bijzonder toelegde op de bestrijding van productie van en handel in synthetische drugs⁵. Vanuit de 'bestemmingslanden' van de hier geproduceerde XTC is druk uitgeoefend op Nederland om de aanpak van de productie en handel verder te intensiveren.

Ook binnen Nederland bestond druk om de aanpak van productie van en handel in synthetische drugs te verbeteren. In het 'Fenomeenonderzoek Synthetische Drugs', dat in juli 1996 gepubliceerd werd door een projectgroep van het Kernteam Zuid, bleek dat inmiddels 15 diensten, verspreid over vijf ministeries, op enigerlei wijze betrokken waren bij XTC. Er werd een ernstig gebrek aan coördinatie en afstemming geconstateerd. De auteurs adviseerden te komen tot oprichting van een speciale landelijke opsporingseenheid. In de zomer van 1996 werd besloten tot de oprichting van de Unit Synthetische Drugs (USD). In februari 1997 viel het formele oprichtingsbesluit en op 1 september is het Convenant ondertekend dat aan de Unit ten grondslag ligt. Het convenant tussen de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Defensie, de korpsbeheerder van de politieregio Brabant Zuidoost en de hoofdofficier van Justitie van het arrondissement Den Bosch liep van 1 september 1997 tot 31 augustus 2001⁶. De USD had de volgende taakstellingen:

- coördinatie en verbetering van informatiestromen
- landelijk aanspreekpunt voor buitenlandse instanties en voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken; coördinatie van uitgaande verzoeken
- ondersteunen van kernteams, regio's en bijzondere opsporingsdiensten bij eigen onderzoeken naar synthetische drugs
- in overleg met betrokken diensten uitvoeren van onderzoeken met een landelijk of internationaal karakter.

Hierbij werd aangegeven dat de eerste twee doelstellingen prioriteit hadden⁷. De USD werd organisatorisch aangehaakt bij het Kernteam Zuid, waarbinnen het een relatief herkenbare en zelfstandige eenheid vormde. De USD was uitdrukkelijk een multidisciplinaire eenheid. De omvang was via onderhandelingen tussen de verschillende ministeries tot stand gekomen⁸. De hoofdofficier van Justitie in Den Bosch delegeerde het gezag aan de landelijk coördinerend Officier van Justitie synthetische drugs. Het beheer kwam te liggen bij de korpsbeheerder van het Regiokorps Brabant Zuidoost, die het weer delegeerde aan de teamleider van het Kernteam Zuid en het hoofd van de USD.

Volgens de evaluatie uit 2000 had de USD in korte tijd een omvangrijk netwerk van buitenlandse contacten opgebouwd en werd veel werk gemaakt van de presentatie naar buiten toe. Dit leidde tot grote naamsbekendheid. De

⁵ Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering, Tweede Kamer verg.jr. 1994-1995, 24077 nrs. 2-3.

⁶ Bijlage 1 bij Bakker e.a. 'Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen', tussenevaluatie van de Unit Synthetische Drugs, Nijmegen, ITS, 2000.

⁷ Volgens het Plan van Aanpak, geciteerd in Bakker e.a.

⁸ Bakker e.a. p. 26 en 27. Voor de inbreng van de diverse instanties: zie hoofdstuk 4.

USD was de eerste multidisciplinaire eenheid met een *single focus*. De Unit fungeerde volgens het rapport daadwerkelijk als centrum voor expertisevorming en als landelijk zwaartepunt voor de coördinatie van de bestrijding van synthetische drugs. Bij buitenlandse partners leefde vooral het beeld van de USD als centraal aanspreekpunt, waar aan internationale rechtshulpverzoeken vlot gevolg werd gegeven. De evaluatie concludeerde dan ook: "Het beeld van Nederland in het buitenland is door de USD sterk verbeterd"⁹. De evaluatie mondde uit in het advies om door te gaan met de USD, dat werd overgenomen in de nota 'Samenspannen tegen XTC'.

1.3 De nota 'Samenspannen tegen XTC' in kort bestek

In mei 2001 is de nota "Samenspannen tegen XTC" aangeboden aan de Tweede Kamer¹⁰. De nota bevat een plan van aanpak en heeft tot doel te komen tot een aanmerkelijke reductie van productie en handel van XTC door het verhogen van de pakkans. De begroting voor de vijf jaar looptijd van de nota bedroeg 200 miljoen gulden (90 miljoen Euro).

De aard van de XTC-problematiek wordt volgens de nota bepaald door de volgende factoren:

- Het betreft een drug met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (lijst 1 Opiumwet) waarover ten onrechte het beeld bestaat dat het de gezondheid weinig of niet schaadt.
- Er is een internationaal probleem, dus internationale samenwerking is vereist.
- Er zijn grote criminele winsten gemoeid met de productie en smokkel.
- De pakkans is laag doordat in korte tijd in kleine productie-eenheden grote aantallen tabletten kunnen worden geproduceerd.
- Nederland is als transitoland kwetsbaar voor illegale transacties en transporten.

De aanpak van XTC dient daarom te worden geïntensiveerd. Het doel is om "... door een wezenlijke verhoging van de pakkans een aanmerkelijke reductie van productie en handel van XTC in ons land binnen een periode van 5 jaar te bewerkstelligen (...) door een gecoördineerde samenwerking van de betrokken diensten." Vandaar de titel van de nota: 'Samenspannen tegen XTC'.

De bestrijding van XTC moest worden gericht op de hele keten, waarin drie fasen werden onderscheiden, namelijk grondstoffen/productiemiddelen, productie/handel en distributie. In het licht van het bredere Nederlandse drugsbeleid werd hierbij aangetekend dat nagegaan dient te worden of interventies geen onbedoelde neveneffecten hebben op het gebied van de volksgezondheid.

⁹ Bakker e.a. p. 3.

¹⁰ Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs. Den Haag: Ministerie van Justitie, mei 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 23 760, nr. 14.

De nota bevat dan ook een breed scala van beleidsvoornemens die ertoe moeten leiden dat de XTC-problematiek in al haar facetten wordt aangepakt. Het bestaande stelsel zou versterkt en verbreed worden. De aanpak door politie, justitie en andere (bijzondere) opsporingsinstanties van grondstoffen en hulpmiddelen, van handel en productie en van de distributie van tabletten uit Nederland zou worden geïntensiveerd en de samenwerking, zowel nationaal als internationaal, versterkt. De beleidsvoornemens hielden onder andere in: versterking van de Unit Synthetische Drugs (USD), oprichting van XTC-teams bij de politie, extra menskracht voor de Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst- Economische Controle Dienst (FIOD-ECD), Douane, Koninklijke Marechaussee (KMar), Openbaar Ministerie (OM) en Zittende Magistratuur (ZM), Nederlands Forensisch Instituut (NFI), stationering van een ambassadeeraad en politieliaisons in de Verenigde Staten en het verbeteren van de informatiepositie en van controlemogelijkheden op XTC aan de buitengrens.

“Samenspannen tegen XTC” is een veelomvattend plan waarbij een groot aantal actoren is betrokken. Voor de uitvoering zijn betrokken ministeries en diensten primair verantwoordelijk. Elke betrokken dienst wordt geacht de eigen activiteiten te ontwikkelen en een operationele vertaalslag te maken. Voor de regie werd voorzien in een regiegroep¹¹, bestaande uit vertegenwoordigers van ministeries op directeursniveau, die jaarlijks bij elkaar komt om de voortgang van de nota te bespreken, onder voorzitterschap van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD) van het Ministerie van Justitie. De nota bestrijkt een periode van 5 jaar (2002-2006). In 2002 is begonnen met de implementatie. Op verzoek van de Tweede Kamer zullen de inspanningen gericht zijn op meetbare en toerekenbare resultaten¹².

In de Nota Samenspannen werden drie *speerpunten* van het beleid aangeduid:

- 1 Doorlichting van de XTC-sector en evaluatie van het beleid
- 2 Versterking van de handhaving
- 3 Aanpak van grondstoffen, uitrusting en distributie

Doorlichting en evaluatie

Om het in de nota verwoorde beleid op zijn resultaten te beoordelen, is een toetsingskader noodzakelijk. De doelstelling, een substantiële vermindering van productie van en handel in XTC, dient meetbaar gemaakt te worden. Een belangrijke rol bij de evaluatie van het beleid is in de nota toegekend aan de analyse van het criminaliteitsbeeld, gebaseerd op de synthese van relevante onderzoeken die eerder zijn gedaan en de op te zetten structurele informatiestroom.

Daarnaast is in de nota aangekondigd dat er een tussenevaluatie zal plaatsvinden alsmede een eindevaluatie eind 2006.

¹¹ De voortgangsrapportage spreekt van de ‘Regiegroep Uitvoering XTC-nota’. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 23 760, nr. 15.

¹² Motie van het lid Apostolou c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 077, nr. 89.

Versterking van de handhaving

De versterking van de handhaving moest vorm krijgen door vooral in te zetten op samenwerking tussen de vele betrokken instanties¹³. De multidisciplinaire aanpak zoals ingezet met de oprichting van de USD werd hierbij als uitgangspunt genomen. Bovendien werd aangekondigd dat er buiten KTZ/USD een versterking van de handhavingscapaciteit in de regio's zou worden gerealiseerd door de oprichting van een aantal operationele, opsporingsgerichte XTC teams in regio's die het meest te lijden hebben onder de XTC-problematiek. De beheersmatige koppeling en uiteindelijke vestiging van de teams moest in overleg met de Raden van Korpsbeheerders en Hoofdcommissarissen worden vastgesteld¹⁴. De USD zou een coördinerende functie krijgen ten aanzien van de XTC-teams. Kernteamwaardige¹⁵ zaken zouden onder het Kernteam Zuid blijven vallen. De voor de XTC-teams aan de regio's ter beschikking te stellen middelen dienden geoormerkt te zijn en zodanig te worden ingezet dat de handhavingsresultaten 'meetbaar en toerekenbaar' zijn.

Voor de USD werd een uitbreiding met 15 fulltime-equivalenten (fte) aangekondigd, los van een extra bedrag van ruim 200.000 Euro¹⁶ voor uitbreiding van de OM-inzet in de USD.

Een stevige financiële injectie van de bestrijding van productie en handel van XTC werd voorzien: 4,5 miljoen Euro voor de politie op jaarbasis tot en met 2006, 2,2 miljoen voor het OM, 1,6 miljoen voor de ZM. Tenslotte werd aangekondigd dat later over eventuele uitbreiding van het gevangeniswezen zou worden besloten, afhankelijk van de effecten van het met de nota ingezette beleid.

Aanpak precursoren

De chemicaliën die worden gebruikt voor het maken van synthetische drugs worden 'precursoren' genoemd. De meeste van deze stoffen kennen ook legale toepassingen, waardoor het niet mogelijk is om de circulatie er van te verbieden of onder zware controle te brengen. De illegale toepassingen vormen veelal een zeer klein deel van het totaal. Voor stoffen die mogelijk gebruikt kunnen worden als precursoren geldt een controleregime op grond van EU-richtlijnen en de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (WVMC). De positie van Rotterdam als sterke concentratie van zowel chemische industrie als chemische havenactiviteiten maakt Nederland kwetsbaar voor criminele pogingen om precursoren voor XTC in te voeren. Binnen de EU wordt gecontroleerd op basis van risicoanalyses, waarbij informatie uit de opsporing wordt gebruikt om risicofactoren voor bijvoorbeeld containers of postpakketten te benoemen. Op basis hiervan worden keuzes gemaakt, omdat niet alle verkeer gecontroleerd kan worden. Internationale samenwerking wordt essentieel genoemd voor een effectieve controle.

¹³ In het Fenomeenonderzoek Synthetische Drugs door een projectgroep van het IRT Zuid-Nederland van juli 1996 werd een inventarisatie verricht, waaruit blijkt dat 15 diensten, verspreid over vijf ministeries, betrokken zijn bij XTC.

¹⁴ Uiteindelijk zijn vijf XTC-teams opgericht in Zuid-Nederland, Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden/Hollands Midden en Noord- en Oost Nederland.

¹⁵ Onder Kernteamwaardige zaken worden zaken verstaan die binnen het taakgebied van de Nationale Recherche vallen, d.w.z. vormen van zware en georganiseerde criminaliteit die qua groepering of aard een landelijk of internationaal karakter hebben of van nationaal belang zijn.

¹⁶ De bedragen in guldens uit de nota zijn afgerond omgerekend naar Euro's.

In de nota wordt gesteld dat een uitbreiding van het meldingssysteem van verdachte transacties nuttig zou zijn. Tevens zou met de EU-lidstaten worden gesproken over de grondgedachte van art. 10a van de Opiumwet, waarin voorbereiding van productie wordt strafbaar gesteld, ongeacht of hierbij verboden stoffen worden gebruikt. Aangezien veel precursoren uit China komen, zou er samenwerking met dat land moeten komen. Dit wordt echter bemoeilijkt door China's internationale positie in verband met de mensenrechtensituatie.

Aanpak productiemiddelen (hardware)

De nota gaat vooral in op tabletteermachines en niet zozeer op de laboratoriumbenodigdheden. Het bezit en gebruik van tabletteermachines is niet aan vergunning of registratie gebonden. Het instellen hiervan werd als problematisch beschouwd, omdat er vele van dergelijke machines in gebruik zijn voor de productie van o.a. geneesmiddelen en snoepgoed. Ook op dit punt werd gedacht aan een meldingsmogelijkheid voor verdachte transacties. Artikel 10a van de Opiumwet (betreffende voorbereidingshandelingen, zie boven) zou ingezet kunnen worden tegen personen die zich bezighouden met tabletteermachines voor de productie van XTC-tabletten.

Handel

Het cruciale verschil tussen de smokkel in XTC en die in andere drugs is de richting: XTC tabletten gaan vooral Nederland uit, terwijl andere drugs juist Nederland in gesmokkeld worden. Het Schipholteam zou worden uitgebreid en de controle op uitgaande passagiers en vracht worden versterkt. Opgemerkt werd dat het eventueel inzetten van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen een fundamentele herbezinning op de taak van deze KMar-taak zou vereisen, die nog uitsluitend op inkomende vreemdelingen gericht was.

Randvoorwaarden

In de nota werd aangekondigd dat er aan enkele randvoorwaarden voldaan zou moeten worden om te komen tot succesvolle uitvoering van de speerpunten van het beleid. Op de eerste plaats werd de noodzaak gezien van een landelijke dekkende voorziening voor de ontmanteling van productieplaatsen van synthetische drugs. Het parket in Den Bosch zou hiervoor een aanpak uitwerken.

De tweede randvoorwaarde die in de nota werd genoemd is versterking van de mogelijkheden voor forensisch onderzoek. Hierbij werd de nadruk gelegd op het aandragen van chemische kennis over precursoren en productiemethoden. Het Nederlands Forensisch Instituut zou hierbij een rol moeten gaan spelen in de hele opsporingsketen en daarnaast uitgroeien tot een van de Europese 'centers of excellence' op het terrein van XTC.

Internationaal

In Europees, Benelux en bilateraal verband werden diverse initiatieven voorbereid en andere activiteiten voortgezet. Het Phare programma richt zich op de opbouw van controlestructuren in de landen uit Midden- en Oost-Europa die toetreden tot de EU.

In de VS zouden twee politieliaisons en een ambassaderaad worden gestationeerd om snel te kunnen inspelen op relevante ontwikkelingen en opinies.

Voorlichting en onderzoek

Bij het bestrijden van XTC lag de nadruk in de nota duidelijk aan de 'voorkant' van de XTC-keten, namelijk op precursorenstromen, hardware en productie. Daarnaast werd aangekondigd dat ook door middel van voorlichting gewerkt zou worden aan de doelen van het beleid. Er zou een actie komen gericht op potentiële koeriers, waarbij de risico's die hiermee verbonden zijn voor het voetlicht zouden worden gebracht. Verder zou de voorlichting over de risico's van het gebruik, gericht op potentiële gebruikers, worden geïntensiveerd. *Harm reduction* wordt nagestreefd bij degenen die toch zullen gebruiken. Tabletten testen zou in bepaalde gevallen mogelijk worden gemaakt; waarbij uitslagen zouden moeten worden verstrekt vergezeld van voorlichting gericht op het afraden van het gebruik. Justitiële maatregelen kunnen (onbedoelde) gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Door middel van '*causaliteitsonderzoek*' zou worden onderzocht of de beoogde reductie in het aanbod van XTC mogelijk kan leiden tot gebruik van cocaïne of andere drugs. Dit onderzoek is uiteraard ook relevant voor landen waar 'Nederlandse' XTC naar geëxporteerd wordt.

1.4 De XTC-nota geëvalueerd

De XTC-nota wordt geëvalueerd in onderzoek, waarin wordt nagegaan of de in de nota beoogde inspanningen en resultaten worden gerealiseerd. Het onderzoek heeft drie meetmomenten. De eerste meting is afgesloten. Deze liet zien hoe de situatie was in 2001 en 2002, de beginjaren van de nota¹⁷.

Uit die eerste meting kwam naar voren dat de beoogde inzet van mensen en middelen in 2002 al grotendeels was gerealiseerd. Zo waren USD, FIOD-ECD en NFI uitgebreid en waren vijf XTC-teams in de politieregio's opgericht. De samenwerkingsstructuren waren tot stand gebracht en de informatie-uitwisseling en samenwerking werd door de betrokken diensten als redelijk goed beoordeeld. Met name respondenten van KTZ/USD bleken belang te hechten aan samenwerking en er positiever over te oordelen dan respondenten bij de andere diensten. De informatie-uitwisseling scoorde bij KTZ/USD juist wat lager: het team was hierbij sterk afhankelijk van andere organisaties, vooral de politieregio's. De samenwerking werd in de perceptie van betrokkenen vooral vormgegeven in overleg waarin leidinggevenden en mensen op beleidsniveau elkaar spraken. Uit de eerste meting bleek eveneens dat de inspanningen van de betrokken diensten waren toegenomen en dat meer XTC was opgespoord en in beslag genomen dan in eerdere jaren. De nota lag in 2002 goed op koers, zo kon uit de eerste meting geconcludeerd worden.

¹⁷ Snippe, J. e.a. (2003) Inspannen tegen XTC: eerste meting, Groningen/Rotterdam: Intraval.

1.5 Indeling van het rapport

Dit rapport betreft de tweede, tussentijdse meting van het onderzoek. Die laat zien hoe de situatie is anno 2003/2004. In de volgende hoofdstukken gaan we in op deze tussentijdse evaluatie. Deze evaluatie is enerzijds een herhalingsmeting, anderzijds wordt dieper ingegaan op de processen en de implementatie van de nota. In hoofdstuk 2 worden de doel- en vraagstelling en de methode beschreven. In hoofdstuk 3 volgt de uitwerking van de beleidstheorie. In hoofdstuk 4 tot en met 8 worden de bevindingen van de tussentijdse meting gepresenteerd. In hoofdstuk 4 laten we zien hoe het in 2003/2004 staat met de inzet van mensen en middelen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de implementatie van de in de nota voorgenomen processen van samenwerking en informatie-uitwisseling. De inspanningen en activiteiten die tot nu toe zijn ondernomen worden behandeld in hoofdstuk 6. Een beschrijving van de gerealiseerde resultaten in termen van de einddoelen van de nota wordt gegeven in hoofdstuk 7. Tot slot worden de bevindingen samengevat en komen we tot een conclusie over de uitvoering van de XTC-nota tot nu toe in hoofdstuk 8.

2 Doel, vraagstelling en onderzoeksmethode

2.1 Doel- en vraagstelling van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek van de XTC-nota heeft tot doel na te gaan of de beoogde inspanningen zijn gerealiseerd en of de beoogde resultaten zijn behaald. In de XTC-nota worden drie meetmomenten genoemd: een eerste meting in de beginfase¹⁸, een tweede meting tussentijds, en een derde meting in de eindfase van de uitvoering van de nota.

Het onderhavige onderzoek heeft tot doel *tussentijds* zicht te geven op de uitvoering en de resultaten van de nota XTC. Vraagstelling is dan ook:

In hoeverre zijn de in de XTC-nota beoogde inspanningen, processen en uitkomsten in 2003/2004 gerealiseerd?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende drie onderzoeksvragen:

- 1 Welke mechanismen worden verondersteld achter de in de nota beschreven XTC-aanpak: hoe zou de XTC-nota moeten werken en tot welke resultaten zou de aanpak moeten leiden?
- 2 In hoeverre loopt de uitvoering tot nu toe zoals beoogd: hoe staat het met de inzet van mensen en middelen en de inspanningen van de verschillende actoren? Verloopt de samenwerking tussen de betrokkenen zoals voorzien? Doen zich knelpunten voor? Zijn er onderdelen die succesvol verlopen? Welke veranderingen zijn er ten opzichte van 2001/2002?
- 3 In hoeverre zijn de beoogde resultaten gerealiseerd in 2003/2004? Welke veranderingen zijn er vergeleken met 2001/2002?

De eerste vraag is die naar de 'beleidstheorie' achter de XTC-aanpak. De beleidstheorie behelst een theoretisch kader, waarin de veronderstelde randvoorwaarden, processen en uitkomsten en hun onderlinge verbanden zichtbaar worden gemaakt. De tweede vraag is die naar de inspanningen op basis van de nota. Hierbij maken we onderscheid tussen de inzet van mensen en middelen (*input*) en *processen* van samenwerking en informatie-uitwisseling. We stellen daarbij de vraag: zijn deze inspanningen volgens plan geïmplementeerd? De derde vraag is die naar de resultaten in termen van activiteiten (*output*) en de uiteindelijke maatschappelijke uitkomsten van de nota (*outcome*). Wat waren de inspanningen en activiteiten van betrokken diensten en tot welke resultaten heeft het geheel geleid?

¹⁸ Snippe e.a., (2003). Inspannen tegen XTC: eerste meting. Groningen/Rotterdam: IntraVal.

2.2 Opzet en methode van onderzoek

In de drie metingen van het evaluatieonderzoek) komen steeds dezelfde onderwerpen aan bod, zodat een beschrijving gegeven kan worden van het verloop van de uitvoering van de XTC-nota. Het onderzoek is niet opgezet als een effectmeting in strikte zin. Om uitspraken te kunnen doen over effecten zou strikt genomen een controleconditie nodig zijn geweest, bestaande uit een situatie (een gebied, een arrondissement) waarin de XTC-nota niet in uitvoering is. Omdat de XTC-nota in 2001 landelijk in uitvoering is genomen was een dergelijke controleconditie niet te vinden.

Het onderzoek is qua opzet te typeren als een evaluatieonderzoek op niveau 2 van de Maryland Scientific Methods Scale (Sherman e.a., 2002; Farrington e.a., 2002): er zijn metingen uitgevoerd voor en na invoering van een beleidsmaatregel (in dit geval de XTC-nota), zonder controleconditie. Bij de meting vooraf past een kanttekening. Een nulmeting had gegevens moeten bevatten uit de tijd vóór inwerkingtreding van de XTC-nota. Hoewel in de indicatorenstudie en in de eerste meting zo veel mogelijk gegevens zijn achterhaald uit het jaar 2001 zijn er toch lacunes gebleven. We beschikken zodoende wel over een 'eerste' meting, maar niet over een 'nulmeting'. Hoewel het onderzoek geen strikte effectmeting is, wil het toch zicht geven op het verband tussen de geleverde inspanningen en de behaalde uitkomsten en de onderzoeksbevindingen in onderlinge samenhang kunnen interpreteren. Daarom is gekozen voor een 'second best' opzet, waarmee toch iets gezegd kan worden over de samenhang tussen de beleidsinspanningen en de resultaten. Deze 'second best' opzet houdt in dat, conform Pawson en Tilley (1997), de beleidstheorie achter de XTC-aanpak wordt geëxpliciteerd en geëvalueerd. De bevindingen kunnen zo in samenhang geïnterpreteerd worden en er kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de XTC-nota aan de verwachtingen beantwoordt.

De verschillende delen van deze tussenevaluatie zijn deels uitgevoerd door onderzoeksbureau Intraval en deels door het WODC.

- De beleidstheorie is gereconstrueerd door het WODC. Hierbij wordt voortgebouwd op de eerste meting, waarin al een globale reconstructie is opgesteld¹⁹. De beleidstheorie of denkkader geeft weer wat de beoogde activiteiten en uitkomsten zijn in onderlinge samenhang.
- Bureau Intraval heeft een herhalingsmeting uitgevoerd van alle indicatoren uit de eerste meting en hierover een werkdocument aangeleverd. De indicatoren betreffen de inzet van mensen en middelen, gerealiseerde inspanningen en uitkomsten.
- Wat betreft de samenwerking tussen de betrokken instanties is een verdiepingsslag uitgevoerd ten opzichte van de eerste meting. Hierin werd via een enquête in algemene termen gevraagd naar het aantal keren dat tussen de instanties werd samengewerkt, welk belang hieraan werd gehecht en hoe de samenwerking door de betrokkenen werd beoordeeld. Voor de procesevaluatie in het onderhavige rapport is uitvoeriger informatie verzameld door middel van interviews en analyse van schriftelijk materiaal. Dit onderdeel is uitgevoerd door het WODC.

¹⁹ Snippe e.a. 2003.

3 De beleidstheorie achter de XTC-nota en de indicatoren

3.1 Denkkader achter de nota

Zoals in het voorgaande al is aangegeven is het, om het in de nota neergelegde beleid te kunnen evalueren, van belang om eerst in beeld te brengen op welke wijze de voorgestelde maatregelen aan het beleidsdoel zouden moeten bijdragen. Daartoe is allereerst gereconstrueerd wat het denkkader is van waaruit de nota is geschreven. In het volgende hanteren we hiervoor de in de literatuur gebruikelijke term 'beleidstheorie'²⁰. Hierin worden de veronderstellingen achter de beleidsinterventie geëxpliciteerd: wat was het probleem waarvoor het beleid zich gesteld zag, op welke wijze beoogde men dit probleem aan te pakken, en welke resultaten had men ermee voor ogen? Door dit helder te beschrijven wordt zichtbaar hoe het beleid verondersteld werd te werken en kan nagetrokken worden of dit inderdaad in de praktijk is gerealiseerd.

Bij het formuleren van deze 'theorie' is voortgebouwd op de eerste meting en de daaraan voorafgaande voorstudie, waarin de eerste stappen hiervoor al gezet zijn^{21,22}. Voor deze tussenevaluatie is het denkkader verder genuanceerd en gespecificeerd. Hierbij is de 'beleidswetenschappelijke' benadering, zoals beschreven door Leeuw²³, gevolgd. Dit houdt in dit geval in dat door bestudering van schriftelijk materiaal, op de eerste plaats de nota en aanvullende documenten van betrokken diensten, aangevuld met interviews met sleutelfiguren die betrokken waren bij het opstellen van de nota en de verdere uitwerking van het beleid (n=8), is gereconstrueerd via welke mechanismen de beoogde doelen bereikt zouden moeten worden. In deze benadering worden aannames omtrent causale samenhangen expliciet gemaakt, die het best omschreven kunnen worden in als-dan en oorzaak-gevolg termen.

De aldus beschreven beleidstheorie is in dit onderzoek verder nog voorgelegd aan alle respondenten met wie een interview is gehouden in het kader van de procesevaluatie (n=15).

Een schematische weergave van de beleidstheorie is te vinden in figuur 1.

De veronderstellingen achter het beleid in de XTC-nota zijn in dit licht als volgt te omschrijven: "Er bestaat een probleem met de alsmaar toenemende productie en handel van XTC. Er dient een reductie bewerkstelligd te worden. *A/s* er input wordt geleverd in de vorm van extra financiële middelen, mankracht en specifieke diensten en *a/s* er beter wordt samengewerkt en

²⁰ Zie: Leeuw, F.L. (2003) Reconstructing program theories: methods available en problems to be solved, American Journal of Evaluation, 24, 1, pp. 5-20. Pawson en Tilley (gebruiken de term 'programmatheorie'. Pawson R, and Tilley, N. (1997) Realistic Evaluation, London: SAGE Publications. Er is een themanummer van Justitiële Verkenningen verschenen over het concept beleidstheorie, JV jaargang 21, no. 5, 2004.

²¹ Snippe, J. e.a. (2002) Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak.

²² Snippe, J. e.a. (2003).

²³ Zie: Leeuw, F.L. (2003).

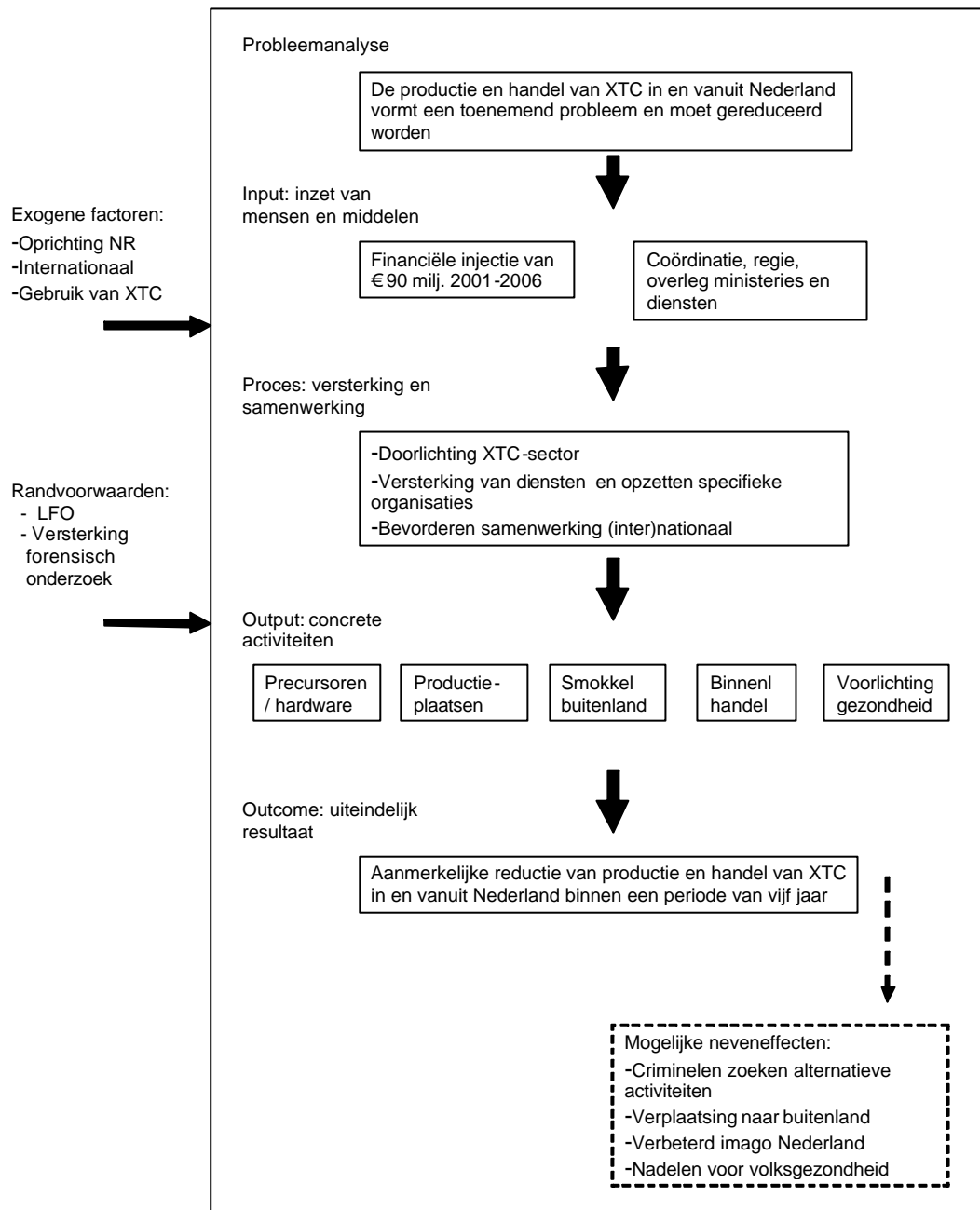
informatie wordt uitgewisseld, *dan* zullen meer handhavingsactiviteiten uitgevoerd worden, *waardoor* de pakkans wordt verhoogd en criminelen worden afgeschrikt, *met als gevolg* dat een aanzienlijke reductie van productie en handel van XTC in Nederland optreedt”.

Het startpunt wordt gevormd door de probleemsituatie: er is een toenemend probleem met productie en handel van XTC. Dit wordt geïllustreerd met cijfers over inbeslagnames van aanzienlijke hoeveelheden XTC-tabletten in binnen- en met name buitenland, die afkomstig zouden zijn uit Nederland. De probleemanalyse in de nota gaat beperkt in op mogelijke oorzaken, omstandigheden en plegers van XTC-delicten, maar verwijst daarvoor al snel naar de uit te voeren Criminaliteitsbeeldanalyse. De probleemanalyse in de nota heeft hiermee een vrij algemeen karakter. Ook de doelstelling is algemeen: een aanzienlijke reductie van productie en handel van XTC in Nederland.

In de beleidstheorie zijn verder vier hoofdelementen te onderscheiden:

- Allereerst wordt een aanzienlijke *input* gegeven. Deze bestaat voor een belangrijk deel uit een financiële injectie voor het XTC-beleid, waarmee een versterking van betrokken diensten, het opzetten van specifieke organisaties en facilitering van internationale samenwerking tot stand gebracht moet worden. Aan de andere kant wordt voorzien in landelijke coördinatie, regie en overleg.
- De wijze waarop de middelen worden ingezet wordt aangeduid met de term *proces*. In de XTC-nota ligt de nadruk sterk op de intensivering van het proces van samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende opsporingsdiensten.
- Dit zou moeten leiden tot meer *output* van de betrokken diensten: meer opsporings- en handhavingsactiviteiten gericht op de XTC-problematiek. De activiteiten betreffen de gehele XTC-keten:
 - de invoer van precursoren en hardware
 - de productie van XTC
 - de smokkel van XTC naar het buitenland
 - de binnenlandse handel
 - de vraag naar XTC.
- De vergrote output in de vorm van gerichte activiteiten zou vervolgens moeten leiden tot de beoogde *outcome*: via een verhoging van de pakkans voor XTC-criminelen in Nederland raken criminelen ontmoedigd en stoppen met hun activiteiten met betrekking tot XTC. Voor Nederland zou dit tot gevolg moeten hebben dat er een reductie optreedt van productie en handel: dit is de uiteindelijke *outcome* van de nota, de maatschappelijke resultaten. Het door de nota ingezette en versterkte beleid is uiteraard niet de enige factor die van invloed is op veranderingen in productie van en handel in XTC. Enkele factoren die ook van belang kunnen zijn worden hieronder genoemd als ‘exogene

Figuur 3.1 Beleidstheorie van de nota Samenspannen tegen XTC



factoren'. Bovendien kan het beleid nog andere effecten hebben dan alleen een verandering in XTC-productie en handel.

In de nota wordt als mogelijk neveneffect van de XTC-bestrijding genoemd dat gebruikers zouden kunnen overstappen op meer risicovolle drugs als er minder XTC verkrijgbaar is. De geïnterviewde respondenten melden de mogelijkheid van nog andere neveneffecten. Mogelijk zoeken criminelen naar alternatieve criminele activiteiten (bijvoorbeeld handel in een andere drug) of verplaatsen zij hun activiteiten naar het buitenland. Mogelijk verbetert het

imago van Nederland in het buitenland als de XTC-aanpak succesvol verloopt.

Exogene factoren zijn factoren die invloed kunnen hebben op hetzij de activiteiten van de nota, hetzij de uitkomsten, buiten de expliciet in de nota genoemde voornemens. In de interviews zijn drie exogene factoren met mogelijke invloed op de activiteiten en resultaten van de XTC-nota naar voren gebracht door diverse respondenten.

– Oprichting van de Nationale Recherche

Het XTC-beleid speelt zich niet op een eiland af, maar is een onderdeel van de totale beleidsdynamiek op het terrein van drugs, veiligheid en de organisatie van politie en justitie. Ruim een jaar na de XTC-nota verscheen de nota 'Naar een veiliger samenleving'²⁴. Hierin is het besluit van het kabinet Balkenende I neergelegd om een Dienst Nationale Recherche (NR) op te richten, waarin alle afzonderlijke recherche-eenheden moesten opgaan, waaronder de USD en de in het kader van de XTC-nota opgerichte vijf XTC-teams²⁵.

Het besluit om de USD en de XTC-teams te laten opgaan in de NR staat op het eerste gezicht haaks op de XTC-nota, waarin immers staat dat deze organisaties in elk geval tot 2006 blijven bestaan. In een brief aan de Tweede Kamer wordt echter uiteengezet dat bestrijding van XTC een 'bijzondere taak' van de NR wordt²⁶. Het was de bedoeling dat de aandachtsgebieden intact zouden blijven. XTC zou dus het aandachtsgebied van de Unit Zuid blijven, zoals dat voorheen bij KTZ/USD het geval was. De Veiligheidsnota raakt in die zin formeel niet aan de werking van de XTC-nota.

De oprichting van de NR heeft geleid tot een reorganisatie van de recherche op landelijke schaal. Tevoren waren de Kernteams geheel op detacheringbasis georganiseerd, waarbij de rechercheurs in dienst bleven van een regiokorps. De reorganisatie zou er dus toe leiden dat een aanzienlijk aantal medewerkers naar een nieuwe werkgever, de NR, zou moeten overstappen.

De bij de voorbereiding beschikbare openbare documenten geven geen informatie over de mate waarin de met de Veiligheidsnota ingetreden beleidswijziging mogelijk gevolgen zou kunnen hebben voor de implementatie van de XTC-nota. De oprichting van de NR bleek in vrijwel alle interviews naar voren te komen als een ontwikkeling die invloed heeft gehad op de uitvoering van de nota 'Samenspannen tegen XTC' en is daarom als exogene factor in de beleidstheorie opgenomen.

– Politieke ontwikkelingen op internationaal niveau

De ontwikkelingen in de internationale politieke verhoudingen kunnen volgens verschillende respondenten invloed hebben op het Nederlands XTC-beleid. Hierbij zou het met name gaan om een verschuiving van de aandacht

²⁴ Tweede Kamer verg.jr. 2002-2003, 28 864 nr 1.

²⁵ Dit besluit was reeds aangekondigd in het Strategisch Akkoord op basis waarvan dit kabinet regeerde. Er werd reeds eerder gewerkt aan de voorbereiding van de NR, maar sinds het SA is de conclusie getrokken om geen gespecialiseerde afzonderlijke teams meer te handhaven zoals de USD en bijvoorbeeld ook het team mensenhandel.

²⁶ Bijlage uitwerking Nationale Recherche Tweede Kamer verg.jr. 2002-2003, 28250 nr 4

in de richting van terrorisme, naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001 in New York en andere ontwikkelingen, ook in Europa en in eigen land. Door sommige geïnterviewden is gesteld dat de internationale druk, die geleid heeft tot zowel de oprichting van de USD in 1997 als de verschijning van de nota 'Samenspannen tegen XTC' in 2001, is afgenomen door deze verschuiving van prioriteit op het internationale niveau.

– Ontwikkelingen in mondiaal XTC gebruik

Veranderingen in de populariteit van XTC kunnen van invloed zijn op omvang van de productie en de handel. Er zijn momenteel indicaties dat het XTC gebruik, na een lange periode van voortdurende stijging, aan het afnemen is. Voor de VS wordt in het jaarlijkse International Narcotics Control Strategy Report²⁷ vermeld dat het XTC gebruik (in de VS) sterk is gedaald volgens data van het Monitoring the Future Survey. De meest recente survey in Nederland liet zien dat onder scholieren tussen 1996 en 2003 een daling van het ooit-gebruik en een stabilisatie van het actueel gebruik was opgetreden; onder bezoekers van Amsterdamse clubs halveerde het percentage actuele gebruikers van XTC tussen 1997 en 2003.²⁸ Volgens verschillende bronnen is dit een factor die ertoe leidt dat de (internationale) bezorgdheid over XTC en de daaruit voortvloeiende druk om productie en handel aan te pakken is afgenomen.

3.2 Concepten, indicatoren en meetmethoden

Om de XTC-nota te evalueren zal worden nagegaan in hoeverre het denkkader dat daarbij leidend was in de praktijk inderdaad is gerealiseerd. De concepten uit de beleidstheorie moeten daartoe omgezet worden in indicatoren, en deze in meetbare eenheden.

Concepten

Zoals al in de Indicatorenstudie²⁹ is gesignaleerd, is het een probleem dat sommige concepten in de nota niet op een specifieke, eenduidige, meetbare wijze en met een heldere tijdsafbakening zijn gedefinieerd³⁰.

In de nota is wel helder aangegeven hoeveel inzet van mensen en middelen beoogd is. Ook de beoogde processen van samenwerking op nationaal en internationaal niveau zijn vrij gedetailleerd beschreven. De beoogde prestaties zijn evenwel minder eenduidig aangegeven. Duidelijk wordt beschreven welke activiteiten beoogd worden, maar hoeveel er worden verwacht van de betrokken diensten en hoeveel méér dit moet zijn ten opzichte van de tijd vóór de XTC-nota is niet duidelijk aangegeven. Met name waar het gaat om de beoogde uitkomsten van de nota doet deze lacune in duidelijkheid en specificiteit zich voor. De centrale doelstelling van de nota, "door verhoging van de *pakkans* komen tot een *aanzienlijke reductie* van

²⁷ US Dept. of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2004.

²⁸ Jaarbericht Nationale Drug Monitor 2004, Utrecht, Trimbos-instituut.

²⁹ Snippe e.a., 2002. Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak. Groningen/Rotterdam, IntraVal.

³⁰ De concepten voldoen niet aan de 'SMART'-criteria (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden) die bij beleidsontwerp kunnen worden gehanteerd.

productie en handel van XTC in Nederland” is niet uitgewerkt in maat en getal. Uit onderzoek is bekend dat de pakkans als zodanig zeer moeilijk te kwantificeren is³¹. We zijn er van uit gegaan dat het begrip pakkans in de nota niet bedoeld is als een kwantificeerbare grootheid, maar dat het begrip de intentie aangeeft om de druk vanuit politie en justitie op de XTC-criminaliteit te verhogen.

Daarom is het begrip pakkans ook niet opgenomen in de weergave van de beleidstheorie.

In de nota wordt evenmin gespecificeerd hoeveel reductie behaald zou moeten worden, met andere woorden: wat een aanzienlijke reductie zou inhouden. Evenmin is gemeld wat de omvang van de productie en de handel was bij aanvang van de nota³².

Om zicht te krijgen op de resultaten van de XTC-nota is gepoogd dit probleem op te lossen en de genoemde concepten in het onderzoek zo helder mogelijk te definiëren.

Indicatoren

De beleidstheorie levert vele indicatoren op³³. In het onderzoek wordt gewerkt met vier categorieën indicatoren:

- Inputindicatoren. Deze geven een beeld van de mensen en middelen die zijn ingezet. Deze indicatoren zijn vrij goed meetbaar.
- Procesindicatoren. Deze geven zicht op de wijze waarop de samenwerking en de informatie-uitwisseling verloopt. De procesindicatoren worden gemeten door middel van interviews met medewerkers van de betrokken diensten.
- Outputindicatoren. Deze laten de activiteiten en producten zien die betrokken diensten hebben gerealiseerd. Deze variëren van voorlichtingsbijeenkomsten tot opsporingsonderzoeken. De meetbaarheid van de output-indicatoren werd in de indicatorenstudie als ‘goed tot redelijk’ beoordeeld.
- Outcome-indicatoren. Deze geven inzicht in de uiteindelijke resultaten voor de samenleving. De outcome-indicatoren beogen inzicht te geven in de mate waarin de doelstelling van de nota is gerealiseerd. Omdat er geen directe gegevens bestaan over de omvang van de productie van en handel in XTC, moeten we volstaan met indirecte indicatoren, zoals aantallen inbeslagnames, aantal verdachten, etc. De aanname die hierbij noodzakelijkerwijs wordt gedaan is dat er een direct verband bestaat met de omvang van productie en handel. Omdat over dit verband uiteraard geen zekerheid bestaat, moeten de resultaten omzichtig worden geïnterpreteerd. Ook is gebleken dat van verschillende outcome-indicatoren de meetbaarheid te wensen over laat. Voor de eindmeting van 2006 wordt nog gewerkt aan verbeteringen.

³¹ Het gaat bij pakkans in het geval van drugs om de verhouding tussen de inbeslagnames en de totale productie. Van der Heijden heeft hier onderzoek naar gedaan en stelt de pakkans in het algemeen op 10-20%. Voor cocaine zou deze hoger liggen (22-29%). Bij synthetische drugs zou de interceptiekans mogelijk lager zijn dan bij de traditionele verdovende middelen. Zie: Van der Heijden (2003). *De Nederlandse drugsmarkt*. Zoetermeer, KLPD.

³² Van der Heijden berekent de productie van XTC op basis van de hoeveelheid onderschepte precursoren, productieplaatsen en ter plekke aangetroffen chemicaliën, en gedumpte afvalstoffen.

³³ Bureau Intraval heeft voorwerk hiervoor verricht in een ‘indicatorenstudie’. Zie: Snippe e.a. (2002). *Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak*. Groningen/Rotterdam, Intraval.

Uit de voorstudie van Intraval is gebleken dat er indicatoren zijn waarvoor geen valide of bruikbare gegevens beschikbaar zijn³⁴. Er kwamen knelpunten in de kwaliteit van de informatie aan het licht. De belangrijkste zijn:

- informatie over XTC-zaken (van bestede uren door opsporingsdiensten tot aantallen verdachten) wordt opgeslagen onder 'opiumwet' of andere bredere categorieën waardoor ze moeilijk uit te splitsen is.
- Veel informatie is niet digitaal beschikbaar en zou handmatig nagezocht moeten worden, hetgeen een zeer aanzienlijke tijdsinvestering zou betekenen.
- Er is niet één landelijk punt dat fungeert als draaischijf van informatie, ook bij de USD komt niet alle informatie van de regiokorpsen (bijvoorbeeld over XTC-zaken waarmee ze bezig zijn of van inbeslagnames) binnen.

Meetmethoden

De *input* wordt gemeten door bij elke deelnemende dienst de extra personeelsinzet in full time equivalenten (fte) en de aanschaf van apparatuur na te gaan. Dit gebeurt aan de hand van telefonische en schriftelijke rapportages van de diensten zelf. Het gaat om inzet van mensen en om aanschaf van apparatuur, speciaal voor het NFI en scanners en drugshonden voor de Douane. Door de cijfers te koppelen aan de geplande injectie in termen van geld, materieel en menskracht in de XTC-nota kan nagegaan worden of de beoogde input is gerealiseerd.

Omdat samenwerking tussen de betrokken diensten in de nota als een basisvoorwaarde voor het succes van het beleid wordt gezien, is bij de tussenevaluatie uitgebreid aandacht besteed aan de *proces*-indicatoren. Hiervoor is door het WODC een vragenlijst opgesteld, afzonderlijk voor elke in het onderzoek betrokken instantie. Hiermee worden de verschillende bijdragen van de diensten tot uitdrukking gebracht en wordt tevens zicht verkregen op knelpunten en succesbevorderende factoren. Gegevens zijn verzameld in face-to-face interviews bij de betrokken diensten (n=15). De informatie betreft de uitvoering van de uit de nota voortvloeiende processen in termen van informatie-uitwisseling en samenwerking. Een voorbeeld van de vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. Tijdens de interviews is in voorkomende gevallen nog schriftelijk materiaal verzameld, met name jaarplannen en jaarverslagen. De interviews leveren tevens kwalitatieve informatie op waarmee de cijfermatige gegevens over input, output en outcome aangevuld kunnen worden. Ook is aandacht gegeven aan de mogelijke veranderingen in de processen ten aanzien van XTC als gevolg oprichting van de Nationale Recherche per 1 januari 2004.

De *output* is gemeten aan de hand van registratiegegevens van betrokken diensten en andere instanties die over gegevensbestanden beschikken. De output betreft de vraag wat de diverse instanties ondernomen hebben om de doelen van de XTC-nota te realiseren. De activiteiten van de betrokken diensten die onder *output* worden gescoord zijn onderscheiden naar: 'kennis en expertise', ' kwalitatieve ondersteuning' en 'internationalisering'. De

³⁴ Dit gold voor 21 van de 80 vastgestelde indicatoren.

vraagstelling is zo geformuleerd dat de vervolgmetingen het mogelijk maken om stijging en daling in de kwantiteit van de verschillende activiteiten te laten zien.

Voor een aantal *outcome* indicatoren geldt, zoals eerder vermeld, dat ze relatief moeilijk meetbaar zijn en alleen door middel van een aanzienlijke investering van tijd en energie. Dit geldt bijvoorbeeld voor dekkende gegevens over alle XTC-zaken bij de politie en bij het OM. De outcome is hier gemeten in termen van in beslag genomen precursoren en tabletten, opgerolde productieplaatsen en gearresteerde en veroordeelde betrokkenen bij XTC-handel of productie. Ook wordt gerapporteerd over de kwaliteit van de tabletten op basis van DIMS gegevens en de ontwikkelingen in de prijzen in verschillende stadia van de XTC-productie. Tot slot wordt aandacht besteed aan de prevalentie van XTC-gebruik.

Hoewel hiermee een beeld ontstaat van de XTC-markt, geldt dat een eventueel causaal verband tussen de inzet van middelen en de activiteiten enerzijds en de outcome indicatoren anderzijds moeilijk kan worden aangetoond.

4 Input: inzet van extra mensen en middelen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inputindicatoren. Hierbij gaat het om de extra middelen - zoals personeel, gebouwen en materialen - die ingezet moeten worden in het kader van de nota 'Samenspannen tegen XTC'. De cijfers betreffen de periode 2001/2002 en 2003. Er zijn ook cijfers beschikbaar over 2004, maar slechts over de eerste helft. Omdat 2004 hiermee niet volledig in beeld komt, zijn de 2004-cijfers buiten de tabellen gehouden. Ze worden wel in de tekst vermeld.

4.1 Personele inzet KTZ/USD (NR Unit Zuid), OM, XTC-teams en NFI

In deze paragraaf wordt de personele inzet ten behoeve van de XTC-aanpak bij KTZ/USD, XTC-teams, OM en NFI behandeld. In tabel 4.1 wordt een overzicht van de betrokken indicatoren gegeven³⁵. Vervolgens worden de bevindingen toegelicht.

Tabel 4.1 Personele inzet in de jaren 2001-2003 bij KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid, XTC-teams, NFI en OM, in fte*

Personele inzet (in fte)	Voor Nota 2001 (specifiek voor XTC)	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
KTZ c.q. NR Unit Zuid	114,2	129,5	137
Uitgesplitst naar dienst*:			
Douane	4	4	4
FIOD-ECD	12	11	10
KMar	10	5	6
NRI		1	1
IVW		1	1,5
XTC-teams	0	84	84
LFO	0	0	4
Nederlands Forensisch Instituut	5	8	7,8
OM	15	23	23

* Input vanuit de 'Bijzondere opsporingsdiensten' FIOD-ECD en Douane en de KMar zijn ontleend aan Bakker e.a., 2000 (evaluatie USD) voor 2001. Deze komen overeen met de 'organieke sterkte'. 2002 en 2003 betreft gegevens van de Unit Zuid, stand op 31-12.

KTZ/USD (NR Unit Zuid)

De personele inzet bij KTZ/USD³⁶ c.q. NR Unit Zuid is in 2003 ten opzichte van 2001 uitgebreid met 22,8 fte naar 137 fte, terwijl de uitbreiding in 2002 nog 15,3 fte was. In de eerste helft van 2004 was sprake van een uitbreiding van 14,8 fte ten opzichte van 2001. Dit is een daling in het totaal aantal fte in vergelijking met 2003.

³⁵ In de kwaliteit van de indicatoren is een gradatie te onderscheiden. Dit is uitvoerig beschreven in de 'Indicatorenstudie' (Snippe e.a., 2002). In voorkomende gevallen wordt bij de tabel aangegeven dat gegevens volgens deze studie voor verbetering vatbaar waren, maar wel voldoende om mee te nemen in het rapport.

³⁶ De USD en het Kernteam Zuid-Nederland (KTZ) zijn in het voorjaar van 2002 samengegaan in één researchteam, waarvan de USD als een multidisciplinaire eenheid onderdeel uitmaakt.

De toegevoegde waarde van KTZ/USD dient te zijn gelegen in het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende (opsporings)diensten die elk hun eigen kennis en expertise inbrengen. KTZ/USD biedt hierbij kwalitatieve ondersteuning. Daarnaast fungeert zij als kennis- en expertisecentrum op het gebied van synthetische drugs en als aanspreekpunt voor het buitenland. De kennis betreft volgens het jaarverslag de hele keten van grondstoffen tot en met de distributie en de juridische kennis (KTZ/USD 2002). De functie van internationaal aanspreekpunt geldt zowel voor de expertise als voor de rechtshulp op het gebied van synthetische drugs.

Een relevante ontwikkeling in het licht van deze cijfers is de oprichting van de Nationale Recherche, waarin KTZ/USD per 1 juli 2003 is opgegaan. Het politiepersoneel in het Kernteam Zuid/USD is vanaf dat moment niet langer op XTC 'gelabeld'. Sindsdien is de afspraak met het OM dat 18% van alle capaciteit wordt ingezet voor de bestrijding van productie en handel in XTC³⁷. Het aandachtsgebied XTC blijft wel bij de Unit Zuid in Helmond.

Bij de in KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid participerende bijzondere opsporingsdiensten en KMar was in 2003 sprake van een daling in het aantal fte. In de eerste helft van 2004 bedraagt deze daling ten opzichte van 2001 5,5 fte.

De daling van de personele inzet vanuit de USD-partners is vooral het gevolg van de vermindering van de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar) van 10 naar 6 fte.

In de interviews werd vanuit de Bijzondere Opsporingsdiensten en de KMar aangegeven dat recent gestreefd wordt naar een vermindering van het aantal fte in de Unit Zuid, waarbij de partners zich in de toekomst meer op hun 'core business' willen terugtrekken. De FIOD-ECD geeft daarbij aan zich voortaan meer 'op projectbasis' te willen verbinden aan de Unit Zuid, terwijl eerder de fte zonder beperkingen onder het gezag van het hoofd van de USD werden gesteld. Bij de KMar wordt opgemerkt dat in de loop van 2004 ook is gaan spelen dat de looptijd van het USD-convenant (tot eind 2006) nog te kort wordt gevonden om vervanging voor vertrekkende mensen te regelen, omdat er nog geen duidelijkheid is over verlenging van dat convenant.

XTC-teams

Er zijn als direct uitvloeisel van de XTC-nota vijf XTC-teams opgericht³⁸, die in 2002 en 2003 een bezetting hadden van in totaal 84 fte. De XTC-teams bestaan elk uit 16 fte, behalve het team bij KTZ/USD, dat groter is in verband met de centrale functie van dit team. Uit de interviews is overigens gebleken dat de meeste teams in de loop van 2002 zijn begonnen, terwijl het team Amsterdam/Amstelland van start ging per 1 januari 2003 (zie hoofdstuk 5). Voor de XTC-teams geldt dat deze vanaf 1 januari 2004 niet meer bestaan in de vorm zoals in de jaren daarvoor. Deze teams zijn integraal opgegaan in de Nationale Recherche en doen tevens opsporingsonderzoeken naar overige aandachtsgebieden.

³⁷ Jaarplan 2004, Nationale Recherche.

³⁸ De XTC-teams zijn toegevoegd aan de volgende kernteams: Zuid-Nederland (KTZ/USD); Noord- en Oost-Nederland (KTNON); Rotterdam-Rijnmond (KTR); Amsterdam-Amstelland/Gooi- en Vechtstreek (KTA); en Haaglanden/Hollands Midden (KTH).

Met het besluit KTZ/USD en de XTC-teams te laten opgaan in de Nationale Recherche (NR) heeft deze dienst als bijzondere taak de bestrijding van de XTC gekregen³⁹. De uitvoering van de XTC-onderzoeken is sindsdien niet langer de exclusieve taak van de XTC-teams. Alleen de (voormalige) teamleiders van de opgeheven XTC-teams zijn nog 'gelabeld' als XTC-formatie. Van de volledige capaciteit van de NR wordt 18% gereserveerd voor XTC-onderzoeken (inclusief de capaciteit in de Unit Zuid, zie ook de vorige paragraaf). Voor 2004 is echter niet bekend hoeveel van de capaciteit, uitgedrukt in fte, de NR hieraan daadwerkelijk heeft besteed.

Uit de interviews is gebleken dat verschillende teamleiders de XTC-teams *de facto* in stand proberen te houden door voldoende XTC-onderzoeken binnen hun Unit te genereren (zie Hoofdstuk 5). Er wordt inmiddels ook ander onderzoek uitgevoerd, soms naar drugs in bredere zin dan XTC en soms ook naar andere soorten criminaliteit.

Een probleem hierbij is dat niet alle fte in de voormalige XTC-teams nog daadwerkelijk ingevuld zijn ten tijde van de interviews (najaar 2004). Om de teams in de oorspronkelijke samenstelling in stand te kunnen houden, zouden alle leden over moeten gaan naar een dienstverband bij de NR. Dit kon echter niet aan de medewerkers worden opgelegd, zodat sommigen naar hun regio teruggingen of elders een baan aanvaardden. Hierdoor zijn vacatures ontstaan bij verschillende (voormalige) XTC-teams. Alleen bij het Amsterdamse team werd in de interviews gezegd dat alle medewerkers overgegaan zijn naar de NR, bij de overige teams waren tussen 3 en 7 medewerkers vertrokken.

Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen

Sinds 2003 is de LFO actief als onderdeel van de Nationale Recherche, Unit Operationele Expertise. De LFO heeft een formatie van 4 fte personeel en een budget van circa 400.000 Euro per jaar. Zij biedt ondersteuning bij de ontmanteling van productieplaatsen van synthetische drugs en het opruimen van opslagplaatsen van drugsgelateerde chemicaliën en dumpingen van drugsgelateerde chemische afvalstoffen.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om regionale ontmantelingsteams op te zetten, maar uiteindelijk is om praktische redenen gekozen voor één landelijke faciliteit. Het bleek niet haalbaar om de regionale deskundigen uit het westen en zuiden van het land structureel aan de LFO te koppelen, zoals oorspronkelijk de bedoeling was. Er is veel overleg nodig geweest voordat duidelijkheid bestond over de taakverdeling en verantwoordelijkheden rond de LFO.⁴⁰

Nederlands Forensisch Instituut

Bij het NFI waren in 2001 5 fte werkzaam die zich bezighielden met onderzoeken die betrekking hebben op XTC. Vanaf 2002 bestaat de formatie uit 9 fte. Door mutaties en dergelijke komt de werkelijk ingevulde formatie voor 2002 op 8 en voor 2003 gemiddeld uit op 7,8 fte.

³⁹ Tweede Kamer verg.jr. 2002-2003, 28250 nr 4

⁴⁰ Dit wordt bevestigd in een interview dat het Algemeen Politieblad hield met de coördinator van de LFO. Uit dit interview blijkt ook dat de LFO 'volledig operationeel' was per 1 november 2004. Zie Jastrzebski, APB, nr 24, 11 december 2004, p. 10-11.

Het NFI heeft naar aanleiding van de nota Samenspannen tegen XTC een aparte XTC-afdeling opgezet, die organisatorisch op zichzelf staat en een eigen leiding heeft.

In het eerste jaar (2002) is vooral geïnvesteerd in apparatuur, later lag de nadruk meer op personeel. Het NFI heeft voor de LFO drie medewerkers die 'piketdiensten' hebben, wat inhoudt dat zij in voorkomende gevallen medewerking aan de LFO kunnen verlenen. Het NFI is verder niet direct vertegenwoordigd in de LFO, die uit medewerkers van de NR bestaat.

OM

De naam van KTZ/USD-OM in Den Bosch is met de komst van de Nationale Recherche vervangen door het Landelijk Parket, Eenheid Zuid-Nederland. Sinds 2001 heeft deze Eenheid geen uitbreiding van formatie gehad. De aanvullende taken als gevolg van de nota worden met de beschikbare capaciteit ingevuld. Er zijn 15 fte werkzaam die zich met XTC-zaken bezighouden, waaronder de landelijk coördinerend Officier van Justitie voor synthetische drugs van KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid, die een coördinerende functie heeft voor de zaakofficieren bij de parketten.

De arrondissementsparketten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Zwolle zijn alle uitgebreid met twee fte, in totaal 8 fte. Hierna hebben zich geen wijzigingen in de formatie voorgedaan. Het gaat hier om regio's waar de XTC-teams aan de kernteams zijn toegevoegd. Elk van die regio's, behalve Den Bosch (KTZ/Unit Zuid) kreeg een zogenaamde 'OSA' de eenheid waarin personeelsinvestering wordt uitgedrukt, namelijk een Officier van Justitie met een Secretaris en Administratieve ondersteuning. In Den Bosch is echter geen extra OSA toegevoegd, omdat men van mening was dat de bestaande capaciteit voldoende was om de XTC-zaken te kunnen aanpakken. In Den Bosch is daarom alleen een extra fte administratie aangetrokken.

Bij de diverse parketten zijn in totaal 26 officieren van justitie werkzaam met XTC als aandachtsgebied. Alle 19 arrondissementsparketten hebben een dergelijke contactofficier, maar ook bij de zes ressortparketten en het landelijk parket zijn contactofficieren en Advocaten-Generaal met XTC belast.

4.2 Overige personele inzet

In deze paragraaf wordt de personele inzet ten behoeve van de XTC-aanpak buiten KTZ/USD behandeld. In tabel 4.2 wordt hiervan een overzicht gegeven. De inzet van de FIOD-ECD, Douane en KMar is niet exclusief gericht op XTC. De uitbreiding van de capaciteit komt ook ten goede aan de opsporing van en controle op andere middelen.

Tabel 4.2 Uitbreiding personele inzet in 2002 en 2003 ten opzichte van de situatie voor de nota (2001), bij overige diensten, in fte*

Personele Inzet (in fte)	Voor Nota 2001 (specifiek voor XTC)	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
FIOD-ECD	30 fte	+ 20 fte	+ 20 fte
Douane	niet (meer) te verkrijgen**	+ 18 fte	+ 18 fte (0)
Koninklijke Marechaussee**	niet (meer) te verkrijgen***	+ 10 fte	+ 10 fte (0)
Ambassaderaad en politieliaisons	0	+ 3	+ 3

* Omdat de uitgangspositie in 2001 niet bekend is, wordt de toe- of afname ten opzichte van 2001 gerapporteerd voor elk volgend jaar.

** De betreffende gegevens zijn voor verbetering vatbaar (zie noot 35)

*** Tenzij tegen grote inspanningen

FIOD-ECD

Bij FIOD-ECD zijn op het taakveld precursoren in zowel 2002, 2003 als de eerste helft van 2004 20 fte extra ingezet ten opzichte van 2001. De werkzaamheden lopen uiteen van toezicht houden tot inspectie, opsporing en ondersteuning.

Deze uitbreiding komt ten goede aan de primaire werkprocessen van FIOD-ECD en aan de ondersteuning, zoals opsporingsinformatie. Hiervoor is in 2002 bij FIOD-ECD het kenniscentrum voor precursoren ontwikkeld, waar vijf fte werkzaam zijn. Het kenniscentrum verzamelt en analyseert informatie voor zowel de eigen organisatie als overige handhavende diensten. Op basis van deze informatie worden de belangrijkste risicogroepen in het bedrijfsleven bezocht.

Daarnaast is een medewerker gestationeerd in een internationaal samenwerkingsverband met Frankrijk, België, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland (European Joint Unit on Precursors). Zij verzamelen en analyseren internationale opsporingsgegevens ter ondersteuning of voor het opstarten van internationale opsporingsonderzoeken.

Verder heeft FIOD-ECD extra capaciteit ingezet bij meldingen van illegale productieplaatsen en dumpingen. Voordat een laboratorium of dumpplaats wordt opgeruimd, wordt deze door medewerkers bezocht om informatie te verzamelen over de herkomst van de gebruikte chemicaliën. Al naar gelang de onderzoeken die er lopen, is de inzet de ene keer wat hoger dan de andere keer.

De inzet in de USD (nu in NR Unit Zuid) van de FIOD-ECD beslaat 12 fte. Volgens geïnterviewde FIOD-ECD medewerkers bestaat de volledige capaciteit van het team precursoren uit ongeveer 45 à 50 fte, terwijl het voor het in werking treden van de nota om ongeveer 30 fte ging.

Uit het interview bleek ook dat de kenniscgroep precursoren (formatie 8 fte) in 2004 nog niet op volle sterkte is. Er zijn enkele vacatures voor specialistische functies, zoals een analist en een informatierechercheur.

Douane

De douane ontving in 2002 18 fte aan extra capaciteit (drie informatieanalisten, tien douaniers op Schiphol en vijf hondengeleiders). Bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) is er sprake van 10 fte extra. Sinds de

uitbreiding in 2002 heeft zich bij de douane in 2003 en begin 2004 geen verdere personele uitbreiding voorgedaan.

In het 'Schipholteam Uitgaand' werken Douane en KMar samen aan de intensievere controle op de uitvoer van XTC. Dit team controleert uitgaande passagiers en hun bagage en bestaat uit medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en de Douane. Het 'Schipholteam Uitgaand' bestond in 2002 uit vijf opsporingsambtenaren van de Koninklijke Marechaussee en vijf controleambtenaren van de Douane. Daarnaast had de Douane in 2002 op Schiphol nog eens vijf fte extra ingezet voor de controle op uitgaande luchtvracht.

Het team Uitgaand is een onderdeel van het bredere 'Schipholteam'. Dit team is o.a. verantwoordelijk voor de '100% controles' op vluchten uit het Caribisch gebied, die veel capaciteit opeisen. Dit leidde tijdens de interviews tot de vraag of deze controles ten koste zijn gegaan van de uitgaande controles op XTC. Volgens geïnterviewden bij zowel de Douane als de KMar is dit alleen in de beginperiode van de 100% controles het geval geweest en is daarna de capaciteit voor inkomende controles versterkt.

Naast uitbreiding van de formatie voor controle heeft ook een uitbreiding van de formatie van het Douane Informatiecentrum plaatsgevonden, met drie informatieanalisten, voor de periode 2002 – 2006. Deze analisten houden zich specifiek bezig met het onderzoeken van mogelijkheden tot verbetering van de controles aan de buitengrens op XTC en geven risicosignalen af.

Naast de samenwerking tussen de KMar, FIOD-ECD en de Douane bestaat er een samenwerking tussen de KMar en FIOD-ECD. Deze samenwerking komt tot stand in het zogeheten Cargo Harc (Hit and Run Container)-team Schiphol. Dit team houdt zich bezig met opsporingsonderzoeken als er drugs zijn gevonden in de vracht op Schiphol, waaronder ook XTC.

De Douane is met twee fte vertegenwoordigd in de afdeling Kennis & Expertise van de NR Unit Zuid (voorheen KTZ/USD).

Koninklijke Marechaussee

Zoals aangegeven in tabel 4.2 is het moeilijk om 'harde' cijfers over de inzet bij de KMar te krijgen. In de interviews is er wel op ingegaan. Volgens geïnterviewden zijn er 14 à 15 fte ingezet op basis van de nota Samenspannen. Een belangrijk onderdeel hiervan is het Schipholteam Uitgaand, dat hierboven al besproken werd onder de Douane.

De inbreng van de KMar in de USD (tot en met 2003 ging dat om 10 fte) staat daar los van. De inbreng in de USD ging aanvankelijk ten koste van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Vanaf 2004 is de inbreng in de USD overigens teruggebracht tot 6 fte (zie hierboven onder KTZ/USD).

Ambassaderaad en politieliaisons

In het buitenland zijn politieliaisons gestationeerd die zich bezighouden met een groot aantal taken en onderwerpen, afhankelijk van de relatie en de samenwerkingsverbanden met Nederland. Indien zich ontwikkelingen voordoen op het gebied van XTC dan is dit onderdeel van hun reguliere takenpakket. Het is hierbij van belang dat zij ter plaatse voortdurend

relevante ontwikkelingen volgen. Dit is met name het geval in de Verenigde Staten. Om de rol die de Nederlandse ambassade hierin reeds speelde te versterken is in Washington in 2002 een ambassaderaad aangesteld en zijn in Miami en Washington twee politieliaisons gestationeerd. Bij de ambassaderaad en de politieliaison hebben zich sinds de uitbreiding in 2002 geen verdere personele uitbreidingen voorgedaan.

Wel is naast de ambassaderaad en politieliaisons in de VS een politieliaison aangesteld bij Interpol met als standplaats Lyon.

4.3 Materiële en overige inzet

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de extra materiële inzet ten behoeve van de XTC-aanpak. In tabel 4.3 wordt een overzicht gegeven.

Tabel 4.3 Uitbreiding materiële en overige inzet in 2002 en 2003 ten opzichte van de situatie voor de nota (2001), in aantallen*

Materiële inzet (in aantallen)	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Onderzoeksapparatuur Nederlands Forensisch Instituut	1	+ 24	+ 33
Scanapparatuur Douane, vaste en mobiele scans	0	+ 0	+ 0
Drugshonden Douane	niet (meer) te verkrijgen**	+ 5	+ 5

* Omdat de uitgangssituatie in 2001 niet altijd bekend is, wordt de toe- of afname ten opzichte van 2001 gerapporteerd voor elk volgend jaar.

** Tenzij tegen grote inspanningen

NFI

Door de personele uitbreiding (met 8 fte) is het NFI in staat een prominentere rol te spelen in de opsporingsketen. In totaal had het NFI in 2002 voor het doen van onderzoek de beschikking over 25 stuks apparatuur, vijf grote en 20 kleinere (tabel 4.3). Hiervan was één groot apparaat in 2001 aangekocht, terwijl de rest in 2002 is aangekocht. In 2003 zijn nog eens negen stuks apparatuur aangekocht, twee grote en zeven kleinere. In de eerste helft van 2004 is geen apparatuur aangeschaft.

Douane

Bij de Douane werd de beoogde uitbreiding met vijf drugshonden voor opsporing van XTC in 2002 gerealiseerd. In 2003 en begin 2004 bleef de situatie ongewijzigd. De honden worden met name ingezet op uitgaande poststukken.

De XTC-nota kondigde onderzoek naar het gebruik van een extra postscanner aan. Inmiddels is gebleken dat zo'n scanner momenteel niet noodzakelijk is. In 2000 werd het douanetoezicht op alle uitgaande pakketpost geconcentreerd op Schiphol. De daar aanwezige postscanners voldoen volgens het Ministerie van Financiën.

4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de personele en materiële inzet ten behoeve van de XTC-aanpak in kaart gebracht. Hiervoor zijn gegevens van opsporingsdiensten opgevraagd over de uitbreiding van personeel en aankopen van onder meer (opsporings)apparatuur in de jaren 2001, 2002, 2003 en begin 2004. Het gaat hier overwegend om controleerbare, harde cijfers. Deze cijfers zijn aangevuld met informatie die verkregen is in interviews. Dit leverde meer specifieke informatie op over de aanwending van de capaciteit.

De personele capaciteit van de bij de XTC aanpak betrokken diensten is in 2003 over het geheel genomen op peil gebleven vergeleken met het voorgaande jaar. In 2004 is de capaciteit bij KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid enigszins teruggelopen, nadat in zowel 2002 als 2003 het aantal fte is uitgebreid. De XTC-teams zijn in 2002 en 2003 op sterkte gebracht met 84 vacatures. In 2004 zijn de XTC-teams opgegaan in de NR, wat in de meeste teams heeft geleid tot het vertrek van personeel en onvervulde vacatures.

Wat betreft materiële inzet blijkt dat de douane in 2002 een eenmalige uitbreiding van vijf drugshonden heeft gehad, waarna geen verdere uitbreiding meer heeft plaats gevonden. Ook het NFI kent een grote uitbreiding van haar onderzoeksapparatuur in 2002. In 2003 is de NFI nog met negen apparaten uitgebreid.

5 Proces: samenwerking en informatie-uitwisseling

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de proces-evaluatie besproken. We zullen hier nagaan in hoeverre de in de nota beoogde activiteiten en samenwerkingsverbanden daadwerkelijk van de grond zijn gekomen en welke factoren hierbij een rol hebben gespeeld (zie tabel 5.1 voor een overzicht van de beoogde inspanningen uit de nota).

Eerst is een beknopte herhalingsmeting gedaan van de onder leidinggevenden van betrokken diensten gehouden enquête, waarin vragen over enkele aspecten van de samenwerking werden gesteld⁴¹. Deze enquête levert kwantitatieve gegevens op.

Daarnaast is kwalitatieve informatie verzameld. Deze is ontleend aan schriftelijk materiaal van de betrokken instanties en vooral face-to-face interviews met mensen uit de praktijk. Er zijn 15 personen geïnterviewd. Zij vertegenwoordigen alle diensten die bij de uitvoering van de XTC-nota betrokken zijn. Het betreft personen die vanuit hun positie en ervaring goed zicht hebben op het functioneren van hun dienst in het kader van de XTC-nota. De in de interviews verzamelde informatie is gebaseerd op ruime kennis en expertise vanuit sleutelposities.

In paragraaf 5.1 wordt de herhalingsmeting van de enquête gerapporteerd. In paragraaf 5.2 wordt de doorlichting van de XTC-sector middels zogeheten Criminaliteitsbeeldanalyses behandeld. De versterking van de handhaving, die vooral tot uiting kwam in de uitbreiding van de USD en de oprichting van de XTC-teams, staat centraal in paragraaf 5.3. In paragraaf 5.4 worden de inspanningen op het gebied van precursoren, waarbij de FIOD-ECD een belangrijke rol speelt, besproken. De bestrijding van de XTC-smokkel naar het buitenland wordt behandeld in paragraaf 5.5, en in paragraaf 5.6 worden de bevindingen over de volgens de nota belangrijke randvoorwaarde 'ontmanteling' gepresenteerd. Aangezien de XTC-criminaliteit een internationaal fenomeen is, werd in de nota veel belang gehecht aan internationale samenwerking. De verschillende aspecten hiervan worden besproken in paragraaf 5.7. De regie en coördinatie van de uitvoering van de nota wordt behandeld in paragraaf 5.8. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de bevindingen en enkele conclusies in paragraaf 5.9.

5.1 Herhalingsmeting van de enquête over samenwerking

Over een aantal aspecten van samenwerking tussen instanties is door middel van een schriftelijke vragenlijst informatie verzameld bij leidinggevenden van de betrokken instanties⁴². Nagegaan is hoeveel belang zij hechten aan de samenwerking met andere diensten en hoe zij deze samenwerking waarderen. Meer specifiek is onderzocht hoe zij de bereikbaarheid van de

⁴¹ Snippe e.a., 2003.

⁴² Snippe e.a., 2002

Tabel 5.1 Overzicht processen Nota Samenspannen tegen XTC, mei 2001

Onderdeel 'XTC-keten'	Proces Samenwerking instanties / internationaal genoemd in de XTC-nota
Doorlichting XTC-sector	- USD/KTZ ism WODC en externen: CBA synthetische drugs (+ assistentie Douane) - FIOD/ECD : CBA precursoren Europol: jaarlijks rapport drugssituatie EU
Versterking handhaving	Politie XTC-teams oprichten USD versterken: coördinatie, expertise
Precursoren /hardware	Coördinatie Commissie (Coco) Precursoren: departementen en uitvoerende diensten: coördinatie FIOD-ECD hoofdrol: expertise, internationaal overleg, opsporing Douane: controle inkomende goederen (probleem: 'binnengrenzen') Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU): vergunning en registratie Nederlands Forensisch Instituut: aandragen chemische kennis Deelname CASE-project EU EU precursorencomité: RVI gevaarlijke stoffen: gegevens Extern: onderzoek informatie-huishouding tussen diensten Justitie: beleid, overleg Tabletteermachines: - onderzoek Europol - overleg EU Werkgroep Drugshandel - Internationale afstemming: handelspolitieke maatregelen
Smokkel buitenland	KMar/Douane Schipholteam Uitgaand Technische recherche: sporen verpakking e.d. Douane: v.a. 2001 gerichte controles op XTC Douane: uitgaande pakketpost KMar: rol in MTV herzien Controle transporten binnen Nederland aan de hand van risicoanalyse Extern aanbesteed: campagne ontmoediging XTC-koeriers
Binnenlandse Handel	Douane: Transporten aanpakken op bases van risicoanalyse (Douane)
Ontmanteling en forensisch onderzoek	Ontmanteling: Ontmantelingsteams (samenwerking met brandweer) OM: formuleren eenduidige aanpak ontmantelingen Hoofd USD: coördinatie uitwerking Procureur Generaal: Landelijke richtlijn NFI: aandragen chemische kennis
Internationale samenwerking	OM/Politie: ICC's afhandeling rechtshulpverzoeken Bilaterale samenwerking buurlanden en VS Stuurgroep Drugsbeleid Benelux EU: - Horizontale Groep Drugs - Werkgroep Drugshandel - Precursorencomité - Phare - CASE Europol / Interpol samenwerking Stationering ambassaderaad en politieliaisons VS
Consumptie Harm-reduction Onderzoek	Trimbos e.a. (VWS) DIMS: monitoring gebruikersmarkt (Verslavingszorg, GGDen) ZON/NWO: neurotoxiciteit
Implementatie Coördinatie	Regie: onder leiding van Disad projectorganisatie kwartiermakers

partners, de informatie-uitwisseling en de samenwerking bij opsporingsonderzoeken beoordelen.

Omdat het in de vragenlijst gaat om samenwerking in meer strategische zin – overleg ten behoeve van het maken van afspraken over de uitvoering van opsporingsonderzoeken, handhavings- en controleactiviteiten en de inzet van verschillende diensten – zijn leidinggevenden benaderd en bevroegd. In totaal hebben tijdens de tweede meting 44 personen de vragenlijst ingevuld, 26 van het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid (19 KTZ en 7 OM) en 18 van de overige diensten. Bij de eerste meting ging het in totaal om 59 personen, 32 van het KTZ/USD (29 Bijzondere Opsporingsdiensten bij KTZ en 3 OM) en 27 van de overige diensten (zie bijlage 3).

Belang van de samenwerking

In totaal wordt er in de tweede meting evenveel belang gehecht aan de samenwerking als in de eerste meting (zie tabel 5.2). De leidinggevenden van het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid hechten echter in de tweede meting minder belang aan samenwerking dan de overige diensten, gemiddeld een zeven tegenover een zes. Voor de overige diensten geldt dat het belang dat zij hechten aan de samenwerking in de eerste (zes) en tweede meting (vijf) niet significant verschilt.

Tabel 5.2 Gemiddelde belang samenwerking met andere diensten afgelopen jaar (2002 resp. 2003)

Belang samenwerking	KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid		Overig		Totaal	
	meting 1 (n=32)	meting 2 (n=26)	meting 1 (n=27)	meting 2 (n=18)	meting 1 (N=59)	meting 2 (N=44)
Gemiddeld	7	6*	6	5	6	6

* p < .10

Beoordeling samenwerking

De respondenten is gevraagd om in een rapportcijfer een totaal oordeel te geven over de samenwerking in het afgelopen jaar. Dit oordeel is alleen gevraagd aan personen die daadwerkelijk met de desbetreffende dienst hebben samengewerkt. De samenwerking wordt in beide metingen gemiddeld met een zeven beoordeeld. Dit geldt zowel voor de medewerkers van het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid als voor die van de overige diensten.

Tabel 5.3 Gemiddelde beoordeling samenwerking afgelopen jaar (2002 resp. 2003)

Waardering samenwerking	KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid		Overig		Totaal	
	meting 1 (n=26)	meting 2 (n=23)	meting 1 (n=19)	meting 2 (n=14)	meting 1 (N=42)	meting 2 (N=33)
Gemiddeld	7	7	7	7	7	7

Samenwerking op onderdelen

De meerderheid (67% bij eerste meting en 55% bij tweede meting) oordeelt positief over de bereikbaarheid van de samenwerkingspartners, zij het dat dit percentage wel is afgenomen (tabel 5.4) Het uitwisselen van informatie scoort

relatief laag (47% is positief bij eerste meting en 46% bij tweede meting). Dit is vooral bij de NR Unit Zuid het geval. Ruim de helft van de respondenten is positief over de samenwerking bij opsporingsonderzoeken (52% bij eerste meting en tweede meting). Tussen de NR Unit Zuid en de overige partners bestaat hierin geen verschil.

Tabel 5.4 Gemiddelde percentage medewerkers met positief oordeel over bereikbaarheid partners, informatie-uitwisseling en samenwerking

	KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid		Overig		Totaal	
	meting 1 n=29-48	meting 2 n=19-25	meting 1 n=11-21	meting 2 n=8-14	meting 1 N=41-50	meting 2 N=28-38
Bereikbaarheid						
samenwerkingspartners	70	61	63	45	67	55
Informatie-uitwisseling	43	42	53	53	47	46
Samenwerking bij opsporingsonderzoek	54	52	52	52	52	52

Het algemene beeld uit de enquête is dat over het belang van de samenwerking en de kwaliteit ervan bij de tweede meting niet anders wordt geoordeeld dan bij de eerste meting. Uitzondering hierop vormen leidinggevenden van de NR Unit Zuid, die in de tweede meting minder belang hechten aan samenwerking met andere diensten. Over de kwaliteit van de samenwerking zijn zij nog steeds tevreden. De bereikbaarheid van samenwerkingspartners wordt bij de tweede meting minder positief beoordeeld, de informatie-uitwisseling en de samenwerking bij opsporingsonderzoek worden hetzelfde beoordeeld. Wel valt op dat ook bij de tweede meting over de informatie-uitwisseling naar verhouding het minst positief wordt geoordeeld.

5.2 Doorlichting van de XTC-sector

Een van de drie speerpunten in de Nota is de *doorlichting van de XTC-sector*. Deze moest uitgevoerd worden om 'het vizier scherper te stellen' bij de opsporings- en vervolgingsactiviteiten. In de XTC-nota wordt deze taak vooral bij het Kernteam Zuid gelegd, dat wordt geacht de analyses periodiek te actualiseren, om zo de voortgang van de aanpak in beeld te brengen. Hiermee zou de periodieke doorlichting van de XTC-sector mede richtinggevend kunnen worden voor verder beleid, aldus de nota. (p. 6). De doorlichting van de XTC-sector is door de opsporingsdiensten aangepakt volgens de methode van de 'criminaliteitsbeeldanalyse' (CBA). Deze methode is uitgewerkt door Moerland en Mooij⁴³. Criminaliteitsbeeldanalyse is er op gericht strategische beslissingen in de opsporing te ondersteunen door verbanden inzichtelijk te maken tussen criminaliteitsgegevens onderling en tussen criminaliteitsgegevens en gegevens over aan criminaliteit gerelateerde fenomenen.

⁴³ Moerland, H. en A. Mooij, Criminaliteitsbeeldanalyse: een nadere afbakening van het begrip. In: H. Moerland en B. Rover (red.) Criminaliteitsanalyse in Nederland. 's Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie B.V., 2000.

Er zijn inmiddels twee CBA's verschenen die gerelateerd zijn aan XTC, één gemaakt door KTZ/USD en één van de FIOD-ECD. Uit de interviews is gebleken dat een tweede CBA van de Unit Zuid wel is geproduceerd, maar wegens gebrekkige kwaliteit (nog) niet is uitgegeven.

CBA Synthetische drugs door KTZ/USD resp. NR Unit Zuid

De eerste CBA Synthetische Drugs is verschenen in 2002 en behandelt het jaar 2001⁴⁴. Opdracht was tevens om de criminele samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met XTC in kaart te brengen over de periode april 2001 tot en met maart 2002. De CBA is gemaakt volgens de richtlijnen van het 'ABRIO'-model⁴⁵. Voor de CBA houdt dit in dat er een 'kennisgedeelte' wordt geproduceerd en een beschrijving van de criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met XTC.

In de CBA zijn vooral gegevens gebruikt die al verzameld waren in verband met operationele inspanningen of om tactische of strategische redenen. Er is aansluiting gezocht bij eerdere inspanningen, zoals jaarverslagen en de 'nulmeting' met betrekking tot synthetische drugs. Daarnaast zijn interviews gehouden met diverse opsporingsambtenaren. Het HKS (Herkenningssysteem) en de Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS) bleken ongeschikt, omdat hierin geen onderscheid gemaakt wordt tussen delicten in verband met synthetische drugs en andere delicten in relatie tot de Opiumwet. Ook de eigen registratie van KTZ/USD heeft beperkingen. In de CBA staat hierover het volgende: *'De gegevens uit de synthetische drugszaken bereiken de KTZ/USD niet via een vaste routing. Er bestaat bij de Nederlandse politie en andere opsporingsinstanties geen verplichting om de gegevens ter kennis van KTZ/USD te brengen'* (p. 9). De term XTC wordt lang niet altijd eenduidig gehanteerd. *'In menig proces-verbaal is de aanduiding van in beslag genomen middelen buitengewoon cryptisch'* melden de auteurs (p. 6). Om het gebrek aan eenduidige definities te omzeilen wordt daarom de term 'XTC-achtigen' of 'amfetaminen' gehanteerd.

De verschillende beperkingen ten aanzien van de beschikbare gegevens leidden er toe dat een aanzienlijk deel van de onderzoeksvragen niet voldoende kon worden beantwoord. Het bleek erg moeilijk om sommige gegevens te verkrijgen, zoals gegevens over het opsporingsproces in onderzoeken, achtergrondgegevens over verdachten, handels- en andere activiteiten en vooral ook financieel-economische aspecten op het gebied van synthetische drugscriminaliteit.

Niettegenstaande de genoemde beperkingen werd een grote hoeveelheid gegevens beschreven in de CBA, die ruim 40 pagina's telt. Er werd een aantal aanbevelingen gedaan aan de hand van de resultaten. Onder andere is voorgesteld de samenwerking met China te verbeteren en meer financieel te reageren.

Er is in 2004 een nieuwe versie van de CBA gemaakt, maar die is vooralsnog niet openbaar gemaakt. Het bleek nog niet voldoende gelukt om de stand van

⁴⁴ KTZ/USD, Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs, Helmond, 2000.

⁴⁵ Het ABRIO-programma van de Nederlandse politie heeft als doel de bedrijfsvoering rond de opsporing structureel te verbeteren. Er is een programmabureau ABRIO in Houten, dat als ondersteunend orgaan fungeert bij de implementatie van het programma.

zaken rond aan synthetische drugs gelieerde zware criminaliteit in een breder verband in beeld te brengen. De verandering en verplaatsing van de markt, nationaal en internationaal, was nog niet voldoende in beeld gebracht volgens geïnterviewden⁴⁶.

Een deelonderzoek binnen de CBA is verricht door Drs. A. Spapens van de Universiteit Tilburg. Hij heeft sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht onder gedetineerde XTC-producenten en smokkelaars. Het WODC trad hierbij op als opdrachtgever. Het deelrapport richt zich vooral op de vraag of de XTC-productie zich verplaatst naar Oost-Europa⁴⁷. Dit deel van de CBA is wel in orde bevonden, maar wordt niet afzonderlijk openbaar gemaakt.

De gebrekkige voortgang van de CBA in 2004 lijkt te maken te hebben met de situatie die in de USD is ontstaan door de oprichting van de NR. Omdat verschillende medewerkers er voor kozen om terug te gaan naar hun oude korps en niet over te gaan naar de NR, is aanzienlijk verlies van expertise opgetreden. Eind 2004 is sprake van wederopbouw van de afdeling Kennis en Expertise bij het NR Unit Zuid.

De nieuwe CBA synthetische drugs wordt verwacht in september 2005. De coördinatie berust bij het onlangs aangetreden nieuwe hoofd van Unit Zuid van de NR samen met de Officier van Justitie voor synthetische drugs.

CBA Precursoren door FIOD-ECD

In januari 2004 is de eerste CBA Precursoren verschenen⁴⁸. Het maken van de criminaliteitsbeeldanalyse over precursoren was volgens de interviews een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid voor de FIOD-ECD. De CBA is gebaseerd op gegevens over de bij KTZ/USD en FIOD-ECD bekende in 2002 verrichte onderzoeken waarbij precursoren een rol spelen. Net als de hierboven besproken CBA Synthetische Drugs doet het rapport van de FIOD-ECD uitvoerig verslag van de moeilijkheden waarvoor de opstellers zich zagen gesteld op het vlak van de verzameling van registratiegegevens. De registratie van onderzoeken bij KTZ/USD bleek verre van volledig. Vooral dumpingen kwamen lang niet altijd in de registratie van de USD terecht. De auteurs moesten bij verschillende betrokken instanties, zoals Europol, NFI en het Lab van de Politie Amsterdam/Amstelland gegevens verzamelen om het beeld zo veel mogelijk compleet te krijgen. Van verschillende onderzoeken kon niet worden vastgesteld of het een productielocatie dan wel een dumping van afvalstoffen betrof. Om dit achteraf nog uit te zoeken bleek uiteindelijk te arbeidsintensief. De auteurs beklagen zich over de '...grote versnippering van opsporingsinformatie' en merken op dat de bevindingen omzichtig geïnterpreteerd moeten worden (p. 52). Niettemin is de FIOD-ECD er in geslaagd een CBA te maken die volgens het voorwoord een wezenlijke bijdrage kan leveren aan '*...een professionaliseringslag ten aanzien van de materialiteit van het proces - en ter ondersteuning daarvan ook van de bedrijfsvoering - (...) op het gebied van toezicht, opsporing en informatiehuishouding...*'.

⁴⁶ Voor deze evaluatie was het concept niet ter beschikking.

⁴⁷ Vooralsnog zijn hier op basis van de interviews van Spapens niet veel aanwijzingen voor. Ook de verschillende theoretische modellen van georganiseerde criminaliteit die Spapens hanteert leiden niet tot de voorspelling dat de XTC-productie zich naar het buitenland verplaatst.

⁴⁸ Belastingdienst/FIOD-ECD, Opsporingsinformatie Midden, Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren, Utrecht, 21 januari 2004.

Op grond van de bevindingen is een aantal aanbevelingen geformuleerd, waaronder prominent verbetering van de registratie en van de afstemming tussen de betrokken diensten. Daarnaast is een aantal specifieke aanbevelingen geformuleerd op het gebied van controle en opsporing.

Al met al kan gesteld worden dat van de in de XTC-nota beoogde CBA's ten tijde van deze tussenevaluatie twee zijn verschenen, een niet is uitgebracht, en twee zijn voorzien in 2005.

5.3 Versterking van de handhaving

Bij de noodzakelijk geachte versterking van de handhaving werd in de Nota vooral de nadruk gelegd op de samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties, die eveneens uitbreiding van het personeelsbestand tegemoet konden zien. De multidisciplinaire aanpak zoals die inmiddels vorm had gekregen in de USD werd als model gehanteerd. In de nota werd naar aanleiding van de in 2000 uitgevoerde evaluatie van de USD (zie paragraaf 1.2) besloten om het USD-convenant te verlengen tot 2006 en de USD verder te versterken en uit te breiden. Hierbij werd op basis van de evaluatie aangetekend dat er meer planmatig gewerkt zou moeten worden bij de USD. Aangekondigd werd ook de oprichting van vijf geheel nieuwe XTC-teams in de regio's, die gecoördineerd zouden worden vanuit de USD. De precieze organisatorische inbedding van de XTC-teams werd in de nota nog in het midden gelaten.

De Unit Synthetische Drugs

De USD werd opgericht in 1997, op basis van een convenant tussen de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Economische Zaken en Defensie, de Hoofdofficier van Justitie in Den Bosch en de korpsbeheerder van de politie Brabant Zuidoost. Mensen van de KMar, de FIOD-ECD, de Douane en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) werden gedetacheerd in de USD, die onder beheersmatige leiding kwam van de het regiokorps Brabant ZO. Er was geen extra budget voor de detachering in de USD, zodat deze ten laste kwam van de betrokken diensten.

In 2002 fuseerde de USD met het Kernteam Zuid, tot het nieuwe KTZ/USD. Ook het XTC-team Zuid-Nederland, dat is opgericht als direct uitvloeisel van de XTC-nota, werd in deze nieuwe organisatie geïntegreerd.

Het KTZ bleef zich vooral richten op langlopende onderzoeken naar vormen van georganiseerde criminaliteit met een landelijk of internationaal karakter, die aangeduid worden als 'kernteamwaardige' onderzoeken. De multidisciplinaire USD en het XTC-team richtten zich op onderzoeken aan de 'voorkant' van het proces (precursoren, productie) en op onderzoeken die voortkwamen uit internationale rechtshulpverzoeken.

In 2002 en 2003 zijn zowel enkele kernteamwaardige onderzoeken gedraaid als enkele tientallen kortlopende onderzoeken. Ook wordt door geïnterviewden melding gemaakt van goede samenwerking met het OM, zoals bij de uitgave van de gemeenschappelijke nieuwsbrief en de organisatie van een internationaal congres. Hoewel er ook kritiek is geweest (zie ook par.

5.2), was de afdeling Kennis en Expertise tot 2003 het centrale punt in de registratie van informatie over onderzoeken naar productie van en handel in XTC, dat internationaal gezien op hoog niveau stond.

Vanaf midden 2003 begon de reorganisatie door de oprichting van de Nationale Recherche volgens de respondenten gevolgen te krijgen voor KTZ/USD. Duidelijk werd dat KTZ/USD op zou gaan in de nieuwe NR en niet langer als zodanig zou blijven voortbestaan. Voor individuele medewerkers betekende dit een verandering in de arbeidsovereenkomst met een nieuwe werkgever.

Zoals in hoofdstuk 4 al aan de orde is geweest, heeft de capaciteit die bestemd is voor XTC binnen de NR niet langer de vorm van 'gelabelde' medewerkers of teams. Met het OM is afgesproken dat 18% van de capaciteit wordt ingezet voor XTC. De inzet is om de capaciteit over de hele linie flexibel in te zetten. Dit betekent onder andere dat XTC-onderzoeken door alle Units kunnen worden gedraaid. Het zwaartepunt voor expertise blijft echter berusten bij de Unit Zuid, die het 'aandachtsgebied' XTC beheert. Het vertrek van de hoofden van KTZ en USD werd gevolgd door een interne reorganisatie, waarbij een aantal individuele medewerkers, die bij KTZ/USD gedetacheerd waren vanuit hun politie-regio, eveneens naar elders vertrokken⁴⁹.

In 2003 vormt de opzet, inrichting en de taken van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) inzet van een conflict tussen KTZ/USD en het OM. De CIE werd uiteindelijk zelfs enige tijd stilgelegd in mei 2003. Volgens verschillende betrokkenen lagen aan dit conflict al langer bestaande spanningen tussen het OM en KTZ/USD ten grondslag. In de loop van 2003 zijn afspraken gemaakt om de communicatie te verbeteren⁵⁰.

Uit de interviews met betrokkenen ontstaat de indruk dat KTZ/USD tot midden 2003 goed heeft gefunctioneerd. Door sommige geïnterviewden wordt in dit verband wel gesproken van een 'bloeitijd'.

Hierachter schuilt soms een waarde-oordeel: er is sprake van frustratie onder voormalige USDers over het 'opdoeken' van hun geliefde organisatie. Het gevoel 'dat het nooit meer zal worden zoals het was' speelt dan een belangrijke rol. Anderen leggen eerder de nadruk op de nieuwe kansen die geboden worden in de nieuwe constellatie. Waar de geïnterviewden het over eens zijn is dat in de periode medio 2003 tot medio 2004 veel gebeurd is bij KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid, wat geleid heeft tot minder goed functioneren in die periode. Met name de Kennis- en Expertisefunctie (K&E), die niet alleen fungeerde als centraal 'clearing house' voor gegevens, maar ook cursussen voor politiemensen organiseerde, heeft een inzinking gekend. Er vertrokken mensen van de convenantpartners, deels doordat ze werden teruggetrokken (met name KMar) en deels omdat ze na vertrek niet direct weer werden vervangen. Ook gingen er politiemensen weg omdat ze niet over wilden gaan naar de NR. Het management zag zich dus voor de taak gesteld de K&E-functie opnieuw op te bouwen, wat een aanzienlijke inspanning vergt in termen van het zoeken en inwerken van nieuw personeel. Hierbij is ook van belang dat de Bijzondere Opsporingsdiensten zich met de komst van de NR

⁴⁹ Jaarverslag 2003, KTZ/USD.

⁵⁰ Zie ook het Jaarverslag 2003 van KTZ/USD.

willen terugtrekken op hun 'core business' en mensen willen leveren op projectbasis, terwijl ze eerder in het kader van het convenant volledig onder het gezag van de USD waren gesteld. Uit een interview met het waarnemend hoofd van de Unit Zuid blijkt dat het de bedoeling is om K&E opnieuw op te bouwen als een multidisciplinaire afdeling waarbij de convenantpartners betrokken blijven. In hoofdstuk 4 is al gebleken dat de Douane in 2004 twee nieuwe medewerkers heeft gedetacheerd bij de K&E afdeling. Ook met de KMar en de FIOD-ECD zijn afspraken gemaakt.

De coördinatie van XTC-onderzoek blijft binnen de NR-constellatie liggen bij de Unit Zuid.

Een belangrijke rol hierin wordt gespeeld door het Klein Operationeel Overleg (KOO) dat elke twee a drie weken plaats vindt in Helmond. In verschillende interviews werd er op gewezen dat dit overleg, dat al enkele jaren op regelmatige basis is gehouden, was ingezakt. Aan het einde van de dataverzamelingsperiode voor dit onderzoek wordt door betrokkenen bevestigd dat het overleg weer op gang is gekomen. Het wordt voorgezeten door de nieuw aangetreden coördinerend Officier van Justitie voor XTC-zaken. Op het KOO wordt alleen gesproken over de XTC-onderzoeken. In het overleg zitten XTC-medewerkers van de NR-Unit Zuid en *liaison officers* van de units. De onderzoeken worden er verdeeld over de units, ook de onderzoeken omtrent precursoren. De FIOD-ECD is op afroep vertegenwoordigd in het KOO.

De USD is in de nota een belangrijke rol toegedicht als internationaal aanspreekpunt. Er is een belangrijke rol bij de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken. Vanaf de oprichting heeft de USD zich sterk internationaal geprofileerd⁵¹ en is hiermee doorgegaan in de eerste jaren na het verschijnen van de XTC-nota. Er zijn verschillende congressen georganiseerd, meest recent samen met het OM het Syndec symposium in 2003.⁵²

De centrale rol van de USD in de internationale sfeer is na de oprichting van de NR bewust teruggeschroefd, zo blijkt uit de interviews. Er was behoefte ontstaan aan meer centralisatie van de internationale contacten. Het inzicht was ontstaan dat afzonderlijke units beter niet te veel een eigen buitenlands gezicht kunnen hebben. Internationale operationele contacten lopen daarom vaker via Dienst Internationale Netwerken van het KLPD. De Unit Zuid blijft wel focal point voor de internationale contacten.

Bij de buitenlandse instanties heeft de verandering in het verloop van internationale contacten tot enige verwarring geleid. Bij Europol zijn de contacten met Nederlandse instanties, die aanvankelijk volgens geïnterviewden soepel verliepen via de USD, een tijdlang moeizaam geweest. Volgens een geïnterviewde medewerker van BZ wordt door buitenlandse Liaison Officers niet begrepen dat de USD, die immers als een succes werd gezien, niet meer als zodanig bestaat maar opgegaan is in de NR. Ook bij de NR is vernomen dat buitenlandse instanties moeite hebben of hebben gehad om de juiste kanalen te vinden voor contacten met Nederland.

⁵¹ Zie ook de evaluatie 'Wie wat anders wil heeft iets uit te leggen'.

⁵² International Synthetic Drugs Enforcement Conference, 8 en 9 oktober 2003, Den Haag

Gesteld kan worden dat de beoogde versterking van de USD is gerealiseerd en dat de USD de beoogde coördinerende, ondersteunende en profilerende rol heeft gespeeld. Dit was met name zo in 2001, 2002 en 2003, maar in de tweede helft van 2003 en de eerste helft van 2004 was dit minder het geval en functioneerde de USD moeizaam door de reorganisatie van de NR. In de loop van 2004 zijn er signalen van herstel.

XTC teams

De XTC teams zijn opgericht als direct uitvloeisel van de nota Samenspannen tegen XTC. De coördinatie van de XTC-teams zou bij de USD komen te liggen, volgens de nota.

Er zijn vijf XTC-teams opgericht in de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden/Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Noordoost Nederland en Zuid-Nederland. Ze zijn toegevoegd aan de betreffende Kernteams van de recherche. Het heeft volgens de meeste geïnterviewde teamleiders enige tijd geduurd voordat de XTC-teams in de politie-regio's opgezet waren. Het team in Amsterdam begon als laatste officieel op 1 januari 2003, de meeste andere in de loop van 2002. Een enkele teamleider stelde in functie te zijn sinds 1 juli 2001, gelijk aan de startdatum van de nota. De begindatum kan dus kennelijk verschillend geïnterpreteerd worden, al naar gelang een meer formele benadering wordt gehanteerd of gekeken wordt naar hoe de ontwikkelingen feitelijk hebben plaatsgevonden. Een XTC team bestaat gewoonlijk uit een teamleider, rechercheurs, analisten en ondersteuning.

Vanaf het begin was het de bedoeling dat de XTC teams zich vooral zouden richten op kortlopende onderzoeken gericht op snel resultaat (jargon: 'korte klappen'). De 'kernteamwaardige' onderzoeken bleven bij KTZ/USD. De productienorm werd gesteld op vijf onderzoeken per jaar. In tegenstelling tot de genoemde norm die vanuit het OM was gesteld, bleven verschillende XTC teams, o.a. in Haaglanden en Amsterdam, ook grotere onderzoeken draaien. Anderzijds wordt bij teamleiders ook wel vernomen dat ze het idee van kortlopende onderzoeken ondersteunen, omdat grote onderzoeken niet persé naar verhouding meer resultaat zouden opleveren. Uit de interviews blijkt dat onder een onderzoek een diversiteit aan activiteiten wordt verstaan, van de afhandeling van het rechtshulpverzoek uit het buitenland (bijv. een telefoontap plaatsen) tot een groter en langer lopend onderzoek. Vanuit de meeste XTC teams wordt gemeld dat ze 'ruimschoots' hebben voldaan aan de door het OM gestelde norm.

Vanuit de XTC-teams is op operationeel niveau geregeld samengewerkt met andere betrokken diensten. Ook is samenwerking tussen de XTC-teams onderling gemeld, met name tussen Rotterdam en Haaglanden. In Rotterdam is de haven een belangrijk aandachtsgebied, waarbij voor de controle op goederen intensief wordt samengewerkt met de Douane. Er is ook een gemeenschappelijk expertisecentrum voor de haven in Rotterdam.

– De coördinerende rol van KTZ/USD.

Uit de interviews blijkt dat de USD in 2002 en 2003 gezorgd heeft voor projectvoorstellen, die geregeld werden besproken in een overleg met liaisons van de teams in Helmond, het reeds genoemde KOO (Klein Operationeel Overleg). Dit overleg vond elke paar weken plaats en alle zaken werden er doorgesproken, nieuwe zaken geprioriteerd, e.d. De XTC-teams uit de verschillende regio's konden afhankelijk van de drukte zaken van elkaar overnemen, zonder dat hierbij veel procedures kwamen kijken. Uit de interviews blijkt dat de teamleiders zich konden vinden in de manier waarop de coördinatie opgepakt werd door KTZ/USD.

Zoals hierboven gebleken is bij de bespreking van KTZ/USD, is de coördinerende functie in de loop van 2003 ingezakt door de perikelen rond de reorganisatie en het vertrek van medewerkers. Ten tijde van de interviews (najaar 2004) werden de bijeenkomsten van het KOO weer opnieuw gehouden.

– Aansturing door het OM.

Het Landelijk Parket van het OM in Den Bosch stuurt de onderzoeken van KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid en FIOD-ECD aan. De lokale parketten zijn verantwoordelijk voor de onderzoeken in de regio's.

Het landelijk parket stuurt de projectvoorbereiding aan in Helmond. De projectvoorstellen worden besproken in het Klein Operationeel Overleg, dat wordt voorgezeten door de coördinerend Officier van Justitie voor XTC.

In het voorjaar van 2003 is er enige tijd een conflict geweest tussen het OM en KTZ/USD rond de inzet van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), zoals besproken in de paragraaf over de USD.

– XTC-teams opgegaan in de Nationale Recherche.

Per 1 juli 2004 is de nationale recherche opgericht, als uitvloeisel van de nota 'Naar een veiliger samenleving'. In deze nota wordt geen enkele expliciete beleidswijziging ten aanzien van XTC voorgesteld en in een interview met betrokken beleidsmakers is duidelijk geworden dat het de bedoeling was dat de uitvoering van de XTC-nota niet geraakt zou worden door het nieuwe beleidsstuk.

De oprichting van de NR betekende voor medewerkers van de XTC-teams en de USD dat zij zouden moeten overstappen van hun politieregio naar de NR. De medewerkers konden er echter ook voor kiezen om terug te gaan naar hun oorspronkelijke korps. Velen deden dat, wat tot aanzienlijke gevolgen op de werkvloer heeft geleid. Bij verschillende XTC-teams vertrok een aanzienlijk deel van het personeel (zie hoofdstuk 4).

Met de oprichting van de NR zijn alleen de teamleiders van de (inmiddels voormalige) XTC teams nog formeel 'gelabeld' als XTC-capaciteit. De ex-teamleiders fungeren als 'aanspreekpunt' voor XTC-zaken. De medewerkers kunnen ingezet worden op andere soorten onderzoeken. Uit de interviews is overigens gebleken dat ook de XTC-teamleiders zich soms met andere zaken dan XTC bezighouden.

Anderzijds komt uit de interviews ook naar voren dat de XTC teams voortbestaan, ondanks dat ze zijn opgegaan in de NR. De mate waarin de XTC-teams *de facto* blijven voortbestaan lijkt afhankelijk van de mate waarin

de teamleiders er in slagen om voldoende onderzoeken te genereren op het gebied van XTC om de capaciteit van 'hun' medewerkers volledig te alloceren. Verschillende teamleiders zeggen een beleid te hebben om zoveel mogelijk XTC-zaken binnen te halen en als dat niet lukt andere onderzoeken rond drugsriminaliteit aan te pakken.

In Amsterdam is sprake van een specifieke situatie, omdat het XTC-team daar pas vanaf 2003 heeft bestaan en inmiddels weer is afgebouwd. De teamleider spreekt van een periode met meer intensieve contacten met KTZ/USD. Over de hele periode was de impact van de nota in Amsterdam beperkt, volgens de teamleider: de wijze waarop de onderzoeken werden aangepakt bleef ongeveer hetzelfde.

Overigens is er ook na het afbouwen van het XTC-team nog iemand van het team betrokken bij de groep die de projectvoorstellen voorbereidt in Helmond. Dit wordt informeel in stand gehouden.

Vanuit de XTC-teams klinken over de overgang naar de NR wisselende geluiden die wellicht het meest kernachtig door een van de teamleiders worden samengevat: *'In 2004 is alles gaan veranderen. Er zijn veel personele en persoonlijke belemmeringen. Sommigen raken gefrustreerd, terwijl anderen juist nieuwe kansen zien.'*

Wat betreft de XTC-teams kan gesteld worden dat alle in de nota beoogde teams zijn gerealiseerd en dat zij in 2002 en 2003 grotendeels volgens plan hebben gefunctioneerd. Ze draaiden meer grote onderzoeken dan beoogd. In 2004 zijn de teams opgegaan in de Nationale Recherche en is een de facto vermindering van capaciteit opgetreden.

5.4 Aanpak precursoren en hardware

Voor de productie van XTC zijn chemicaliën noodzakelijk, waarvan sommige tamelijk algemeen gebruikt worden in de chemie, terwijl andere alleen maar gebruikt kunnen worden voor het vervaardigen van synthetische drugs.

Vooraf deze laatste categorie chemicaliën, die letterlijk de 'voorkant' van het proces genoemd kan worden, is als een van de speerpunten genoemd in de nota. In totaal zijn 23 stoffen onder het controleregime van de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën gesteld.

Het niet nakomen van de verplichtingen van de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën is strafbaar. Daarnaast geldt dat het bezit van precursoren die niet onder de WVMC vallen, vervolgd kan worden op basis van artikel 10a van de Opiumwet, waarin 'voorbereidingshandelingen' strafbaar worden gesteld. Aangekondigd is dat gepoogd zou worden in EU verband te komen tot een gelijksoortige strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen. Een belangrijke factor in de precursoren is China, waar veel precursoren vandaan komen en waar gezien de mensenrechtensituatie niet eenvoudig samenwerking mee tot stand gebracht kan worden. Die FIOD-ECD is aangewezen als bevoegde autoriteit voor het internationaal uitwisselen van informatie over precursoren met de International Narcotics Control Board (INCB).

Rol van FIOD-ECD

In de nota Samenspannen tegen XTC wordt bij de bestrijding van de illegale import van en handel in precursoren een belangrijke rol toegekend aan de FIOD-ECD. De FIOD-ECD is verantwoordelijk voor de controle op handel in precursoren, waarvan een groot deel ook legale toepassingen kent.

De wettelijke basis van de precursorenbestrijding was sinds 1991 het In- en uitvoerbesluit bepaalde chemicaliën. Vanaf 1995 is er de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (WVMC). Door de nota is de XTC-capaciteit bij de FIOD-ECD substantieel uitgebreid met 20 fte (zie hoofdstuk 4). Een intensivering van de handhaving werd aangekondigd, zonder dat hiervoor specifieke normen werden gesteld.

Bij de FIOD-ECD bestaat sinds 1999 een afdeling Opsporingsinformatie. Onderdeel van deze afdeling is de Kennisgroep Precursoren, die operationeel is sinds 2001. Doel van de Kennisgroep Precursoren is informatie te verzamelen, analyseren en 'veredelen', waarmee wordt bedoeld het combineren en reduceren van informatie met het oog op de bruikbaarheid voor een efficiëntere en effectievere handhaving van de precursorenregelgeving. Een belangrijke taak voor de Kennisgroep is het produceren van de Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren.

Voor de opsporingsonderzoeken worden streefcijfers genoemd in het jaarplan van de FIOD-ECD, die volgens de geïnterviewden afgestemd zijn met het OM. Het betreft 15 opsporingsonderzoeken en 350 toezichtsonderzoeken, inclusief labs en dumpingen⁵³. Deze norm werd gerealiseerd (zie hoofdstuk 6). Met 'toezicht' wordt het klantenbestand aangeduid dat één keer per drie jaar wordt gecontroleerd. Er wordt jaarlijks een selectie gemaakt van bedrijven zonder dat er sprake is van een verdenking. Dit gebeurt op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Daarnaast wordt gecontroleerd op basis van signalen in het kader van de Wet Economische Delicten (WED). Als er sprake is van verdenkingen dan wordt gewerkt met het Wetboek van Strafvordering in de hand.

De FIOD-ECD is betrokken in diverse overlegsituaties, zowel nationaal als internationaal. Er is overleg met alle instanties in Nederland, met Wenen (INCB), EU, Europol, Interpol. Er is ook een samenwerkingsverband met Duitsland en Polen. Er zijn daar, volgens de respondenten, duizenden legale productieplaatsen voor chemie (algemeen), wat de kans op productie van precursoren groter maakt.

Gesteld kan worden dat de FIOD-ECD de taken vervult die zijn beoogd in de XTC-nota.

Rol USD bij precursoren

KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid zag het van begin af als zijn taak om in te grijpen aan de 'voorkant' van het proces. Door de chemicaliën te onderscheppen,

⁵³ De medewerkers van Toezicht worden vrijgemaakt voor opsporing als zich labs en dumpingen aandienen. Omdat de vondst van labs en dumpingen uiteraard niet gepland kan worden, werkt dit efficiënter dan mensen van een veelal groter onderzoek 'af te halen'.

kan de productie van synthetische drugs immers in principe worden tegengehouden. De FIOD-ECD heeft vanaf het begin een aanzienlijke inbreng gehad in de USD door detachering van een twaalfstal medewerkers. Hoewel precursoren de 'core business' is van de FIOD-ECD, werden de medewerkers tot 2003, zoals overigens alle USD-medewerkers, over de hele breedte ingezet bij activiteiten van KTZ/USD. Dit leidde er soms toe dat de grenzen van het aandachtsgebied van de FIOD-ECD werden overschreden, zoals in een onderzoek naar de Hells Angels. Vanaf 2004 worden mensen operationeel ingezet op projectbasis; er wordt dan per onderzoek bekeken welke expertise nodig is, hoeveel mensen daarbij nodig zijn en voor welke periode. Het is wel de bedoeling dat in de afdeling Kennis en Expertise (K&E) bij de Unit Zuid wel inzet blijft bestaan voor een langere periode.

Bij de FIOD-ECD werd als knelpunt genoemd dat de informatie over ontmantelingen en dumpingen sinds 2003 minder goed doorgegeven wordt dan in eerdere jaren. De Landelijke Faciliteit Ontmantelingen (LFO) stond ten tijde van de interviews nog in de steigers en de informatie van de LFO kwam ook nog niet bij de FIOD-ECD binnen via USD/Unit Zuid. Meldingen gingen niet meer naar de USD, omdat daar geen personeel en expertise meer aanwezig was. Bij de geïnterviewde FIOD-ECD medewerkers leeft het idee dat de regiokorpsen beter zouden melden als het systeem goed zou worden onderhouden en de korpsen ook iets terug zouden horen over wat er met hun melding gebeurt. Er is nog sprake van dumpingen die gewoon als illegaal afval worden afgehandeld, dus als een milieuovertreding. Hiermee wordt het belang van een goede groep Kennis en Expertise volgens de geïnterviewden benadrukt.

De coördinatiecommissie precursoren (COCOP)

De nota Samenspannen tegen XTC belegt bij het COCOP (coördinatiecommissie precursoren) de taak om de controlemechanismen ten aanzien van precursoren en de toepassing daarvan in Nederland tegen het licht te houden. De COCOP bestaat sinds 1997 en bestaat uit de vijf betrokken ministeries, CDIU, Fiod/Ecd, Douane, NR, USD en FIOD-ECD. Als gevolg van de toenemende productie en handel in precursoren en het toenemende aantal instanties dat zich hiermee bezig hield werd een noodzaak tot meer samenwerking gevoeld bij de betrokkenen. Sinds 2002 is ook het OM vertegenwoordigd in de COCOP. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat aan de in de nota aangegeven doelen duidelijk aandacht is besteed.

In de COCOP vindt informatie-uitwisseling en afstemming van beleid plaats en er worden afspraken gemaakt over prioriteiten. Bij ontwikkeling van wetgeving wordt deze besproken in de COCOP en er wordt advies over geleverd aan het betreffende ministerie. Er wordt afstemming gepleegd t.a.v. het bezoek aan buitenlandse seminars etc, zodat er één beleid wordt uitgedragen. Volgens geïnterviewde heeft de COCOP een duidelijke toegevoegde waarde in termen van een meer consistent en eenduidig beleid ten aanzien van de handhaving van de precursorenwetgeving. Het OM zorgt voor één beleid t.a.v. bestraffing.

De COCOP heeft altijd elke paar maanden vergaderd, maar sinds zomer 2004 is het minder geworden. Het wordt voorgezeten door Financiën. De

International Narcotics Control Board (INCB) wordt geïnformeerd als er grote onderzoeken zijn.

Internationale samenwerking t.a.v. precursoren

In de XTC-nota wordt groot belang gehecht aan internationale samenwerking, in het bijzonder ten aanzien van de bestrijding van precursoren. In de afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in diverse internationale gremia, bijeenkomsten en congressen. Evenals in de Unit Zuid wordt bij de FIOD-ECD melding gemaakt van een heroverweging van de internationale contacten, waarbij de nadruk wordt gelegd op de toegevoegde waarde die het investeren in internationale gremia heeft voor het eigen aandachtsgebied. Sinds enige tijd worden de internationale contacten van de betrokken diensten, zoals bezoek aan congressen e.d., overigens in de COCOP gecoördineerd.

De FIOD-ECD participeert in het EU Precursorencomité (zie paragraaf 5.7). Daarnaast is er vrijwel dagelijks contact met de International Narcotics Control Board (INCB) in het kader van onderzoeken.

Belangrijk voor de FIOD-ECD is ook het Memorandum of Understanding (MoU) met de Nationale Narcotica Controle Organisatie van China. Ook is in 2004 besloten tot het stationeren van een Liaison Officer van KLPD/DIN in Peking.

De FIOD-ECD probeert ook contacten te leggen met landen in het Midden-Oosten. Turkije heeft in 2004 een conferentie over synthetische drugs en precursoren georganiseerd, waar verschillende landen vertegenwoordigd waren, zoals Libanon, Syrië en de Verenigde Arabische Emiraten. De conferentie werd beschouwd als een unieke gelegenheid om met die landen, waarin sprake is van een groeiende XTC-markt, in contact te komen.

In de XTC-nota is aangekondigd dat in EU verband geprobeerd zou worden om andere landen te interesseren voor vervolging van voorbereidingshandelingen zoals in het Nederlandse art. 10a van de Opiumwet. In de EU is het Kaderbesluit Illegale Drugshandel⁵⁴ aangenomen. Hierin is een artikel opgenomen over het in bezit hebben van precursoren terwijl men weet of had kunnen weten dat hiermee synthetische drugs geproduceerd zullen gaan worden. Volgens geïnterviewden bij de FIOD-ECD is dit (mede) het gevolg van de Nederlandse inspanningen die in de nota werden aangekondigd.

Recentelijk is op het gebied van precursorenbestrijding sprake van samenwerking met China. Er is in 2004 een Memorandum of Understanding (MoU) met China getekend. De informatie-uitwisseling wordt van geval tot geval vormgegeven, waarbij steeds goedkeuring moet worden verkregen van de betrokken ministeries. Uit de interviews blijkt dat gepoogd wordt het maximale uit de afspraken te halen. Er worden geen gegevens aan China verstrekt over personen, wegens de mensenrechtensituatie in dat land. Wel worden er administratieve gegevens doorgegeven, bijvoorbeeld over bepaalde

⁵⁴ EU Publicatieblad L 335 van 11 november 2004, p. 8 e.v.

partijen of containers⁵⁵. Volgens medewerkers van de FIOD-ECD lopen ook in Nederland al onderzoeken waarin in het kader van het MoU wordt samengewerkt met China. Gehoopt wordt dat hierdoor transporten van precursoren in de kiem gesmoord kunnen worden.

Al met al kan gesteld worden dat de diensten die samen zouden moeten werken aan de bestrijding van precursoren dat ook gedaan hebben, zowel binnen Nederland als met buitenlandse partners.

Hardware

Bij dit begrip wordt in de nota op de eerste plaats gedacht aan tabletteermachines. In de nota wordt ook aangekondigd dat er in EU-verband handelspolitieke maatregelen voorzien zouden zijn inzake tabletteermachines. Echt 'handelspolitieke' maatregelen (bijv. instellen vergunningen, heffingen, etc.) zijn er volgens de geïnterviewde bij Disad niet genomen, omdat gewone producenten en legale gebruikers van tabletteermachines hier te veel onder zouden lijden. De tweede voortgangsrapportage vermeldt op dit punt dat het zeer complex is om tabletteermachines onder vergunning te stellen, juist gegeven de Europese regelgeving.

Wat betreft de bestrijding van tabletteermachines voor XTC is aan Europol de taak toebedeeld om de *facilitators* te identificeren, met name degenen die de onderdelen voor laboratoria aanleveren. Dit zijn vaak personen die contacten onderhouden met meerdere criminele groeperingen die XTC produceren en deze van hardware, zoals drukvaten en tabletteermachines, voorzien. Europol beheert het 'focal point' voor tabletteermachines binnen het PRISM project (zie paragraaf 5.7).

De hierboven al genoemde inspanningen rond art. 10 a van de Opiumwet in het kader van het EU Kaderbesluit Illegale Drugshandel zijn evenals voor precursoren van belang voor de bestrijding van de handel in tabletteermachines.

De aangekondigde inspanningen op het gebied van tabletteermachines zijn dus gerealiseerd.

5.5 Bestrijding van smokkel naar het buitenland: het Schipholteam uitgaand

In de XTC-nota is aangekondigd dat het Schipholteam zal worden uitgebreid en dat het zich naast controle op inkomende reizigers ook meer gaat richten op uitgaand verkeer. Er is binnen het Schipholteam een afzonderlijke groep opgericht voor de bestrijding van XTC-smokkel naar het buitenland: het Schipholteam Uitgaand.

Er was al voor 2001 een Schipholteam Inkomend, vooral gericht op de bestrijding van illegale import van cocaïne. Eind jaren negentig kwamen er steeds meer berichten dat aanzienlijke hoeveelheden XTC het land zouden

⁵⁵ Door betrokkenen wordt overigens niet uitgesloten dat deze gegevens ook te herleiden zijn tot personen.

verlaten via Schiphol. Door de ontwikkelingen rond XTC ontstond binnen de Douane behoefte aan een speciaal team om het uitgaande verkeer gericht te controleren. Toen met het team Uitgaand werd begonnen was XTC een gebied in ontwikkeling. Het model van het team Inkomend werd snel ingezet bij de ontwikkeling van het team Uitgaand. Aan de voorbereidingen voor het team Uitgaand is in 2001 begonnen en op basis van de XTC-nota is de capaciteit versterkt. In oktober 2001 is het team Uitgaand officieel van start gegaan.

De samenvoeging van de Douane en de KMar in het team heeft in 2001-2002 geleid tot bundeling van de bevoegdheden van de beide diensten. De Douane is op de eerste plaats gericht op controle en heeft beperkte opsporingsbevoegdheden. De KMar is juist op de eerste plaats op opsporing gericht. Zonder het team moet er steeds een overdracht plaatsvinden. Er wordt in vaste koppels gewerkt die verder kunnen gaan in de opsporing dan de Douane alleen. Anderzijds krijgt de KMar controlebevoegdheid. Als XTC wordt aangetroffen wordt de verdachte meegenomen naar Schiphol-Oost, waar het OM gevestigd is en een Huis van Bewaring aanwezig is. Daar is ook de voorgeleiding aan de Hulpofficier van Justitie, welke rol eveneens wordt vervuld door mensen van de KMar en de Douane. Voor de Douane zijn dit overigens de enige hulpofficieren, die gerelateerd zijn aan de specifieke bevoegdheden die de Douane alleen op Schiphol heeft door de samenwerking met de KMar. Het Schipholteam kent een gemeenschappelijke leiding, die alle medewerkers aanstuurt.

In de nota zijn geen specifieke doelen gesteld voor het Schipholteam. Tussen de KMar en de Douane is afgesproken dat de doelstelling van het Schipholteam Uitgaand was om jaarlijks 80 XTC-koeriers aan te houden en bovendien minstens twee grote onderzoeken uit te voeren. Wat betreft de koeriers wordt gewerkt met een profiel. Voor de uitgaande koeriers is dat veel minder specifiek dan voor de inkomende. Bovendien wordt er niet alleen XTC gesmokkeld, maar ook coke, geld, etc. Vanuit Nederland gaat ook cocaïne naar Zuid-Europa.

In grotere onderzoeken wordt soms gewerkt met gecontroleerde afleveringen, waarbij de smokkelwaar door de opsporingsdiensten wordt begeleid met het doel de organisatie achter de smokkel bloot te leggen. Internationale samenwerking wordt ook bij de Douane als een essentieel aspect van de bestrijding van de XTC-criminaliteit gezien.

De respondenten bij zowel de Douane als de KMar zijn tevreden over het samenwerkingsverband. Zowel bevoegdheden als kennis en ervaring van de beide diensten worden met elkaar gecombineerd, wat volgens geïnterviewden een toegevoegde waarde heeft. Van belang hierbij is dat het aantal overdrachtmomenten kan worden beperkt.

Er is volgens de geïnterviewden veel belangstelling voor het samenwerkingsverband, ook internationaal, wat onder andere blijkt bij werkbezoeken van buitenlandse diensten. Volgens geïnterviewden is het uniek in de wereld dat controle en opsporing in één team samenkomen. Bovendien is één van de twee betrokkenen een militaire dienst, wat het nog aparter maakt. Dit levert ook wel enkele beperkte knelpunten op. De KMar-

medewerkers hebben een heel andere rechtspositie, wat invloed heeft in de dagelijkse praktijk. Er is bijvoorbeeld verschil in de schietinstructie en andere regelingen, waardoor zaken als het samen optrekken en ook samen sporten soms in het gedrang komen. Er is geregeld een probleem met de continuïteit in de koppels op de werkvloer, omdat de KMar de mensen wat vaker laat wisselen. Nieuwe KMar-mensen moeten daardoor ook vaker opgeleid worden en beëdigd worden voor de Douanebevoegdheden. Uit de interviews blijkt dat leidinggevendenden bij de Douane liever zouden zien dat de koppels voor langere tijd bij elkaar blijven.

Naast het Schipholteam uitgaand, dat zich vanuit de nota vooral richt op de controle van uitgaande passagiers, bestaat het Harc-team (Hit-and-Run Container team), dat zich richt op de opsporing van XTC-smokkel in de vracht op Schiphol. Zie ook hoofdstuk 4.

De in de nota beoogde bestrijding van smokkel naar het buitenland concentreert zich op Schiphol. De versterking van het Schipholteam is gerealiseerd door middel van het Schipholteam Uitgaand, dat functioneerde op het moment van de tussenmeting.

5.6 Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmantelen (LFO)

De ontwikkeling van faciliteiten voor de ontmanteling van laboratoria werd in de nota Samenspannen tegen XTC aangemerkt als een belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle bestrijding van productie van en handel in XTC. In de nota werd aangekondigd dat aan regio's gekoppelde ontmantelingsteams zouden worden opgezet. Er is echter uit organisatorische overwegingen gekozen voor één Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling (LFO). Dit is een multidisciplinair samenwerkingsverband. De LFO bestaat echter nog maar sinds voorjaar 2004 en moet in feite nog opgebouwd worden. Formeel is de LFO van start gegaan op 1 november 2004. De medewerkers zijn in dienst bij de NR sinds september 2004. Informeel wordt al sinds begin 2003 ondersteuning gegeven bij ontmantelingen. Het team was toen echter nog niet op sterkte, met als gevolg dat medewerkers ook nog hun reguliere taken voor hun korps moesten doen.

Aanvankelijk was de USD primair verantwoordelijk voor de LFO, de projectgroep bestond uit een technisch voorzitter, brandweer, verkeersinspectie en het NFI. Uit de nieuwsbrieven die door de Projectgroep Ontmantelen van de USD zijn uitgegeven vanaf april 2002 blijkt dat het oorspronkelijk de bedoeling was om in het najaar van 2002 de faciliteit 'Ondersteuning bij Ontmanteling' operationeel te hebben. Er was dus sprake van optimisme ten aanzien van de benodigde voorbereidingsperiode. Uiteindelijk heeft het langer geduurd. Uit de interviews blijkt dat er lang gepraat is over de taakverdeling en verantwoordelijkheden tussen de betrokkenen. Er was ook veel overleg nodig met diverse instanties (naast de direct betrokkenen o.a. de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Commissie Veiligheid, de Raad van Hoofdcommissarissen en de Raad van Regionaal Commandanten Brandweer). In de loop van 2003 treedt nog

vertraging op in de verlening van de officiële 'go' door Justitie, volgens de Nieuwsbrief (no. 5, 10 april 2003) '*haakt een en ander op interdepartementale discussie*'. In september 2003 volgde uiteindelijk de beslissing om de LFO op te richten.

De LFO heeft inmiddels een eigen website (www.ontmantelen.nl) waarop is vermeld dat de LFO onderdeel is van het KLPD, Nationale Recherche, Unit Operationele Expertise. De LFO staat onder dagelijkse leiding van de Coördinator LFO. De LFO-experts van politie zijn in dienst van de Nationale Recherche. De LFO-experts van brandweer worden op contractbasis betrokken van de te vormen brandweerkennisregio's. Vooralsnog werkt de LFO met functionarissen uit enkele regionale brandweerkorpsen. De meldfunctie is gerealiseerd door samenwerking met (de meldkamer van) het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) stelt deskundigheid en onderzoekscapaciteit beschikbaar en onderhoudt de contacten met het politielaboratorium te Amsterdam. De Inspectie Verkeer & Waterstaat / Divisie Vervoer levert deskundigheid over vervoer van gevaarlijke stoffen. De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie wordt in concrete gevallen in overleg met de plaatselijke officier van justitie ingevuld.

Als knelpunt wordt wel genoemd dat er maar geringe capaciteit is bij de LFO. Een aanvraag duurt lang en het proces verbaal laat soms erg lang op zich wachten. Hierdoor kan het volgens XTC-teamleiders soms lastig zijn om een zaak tijdig rond te krijgen. Bij de LFO leiding wordt bevestigd dat er tot medio 2004 sprake is geweest van achterstanden, doordat de medewerkers nog voor hun 'oude' korps werkten. De administratieve afhandeling van een inzet geraakte hierdoor wel eens in de knel. Eind 2004 is er een inhaalslag aan de gang, volgens de leiding van de LFO.

Rol NFI

Het NFI is niet direct vertegenwoordigd in de LFO, maar medewerkers van het XTC-project gaan mee bij ontmantelingen. Zij geven ter plaatse advies aan de LFO over de in een productieplaats gebruikte methoden en de gevaren die hiermee verband houden. Het NFI verzorgt de procesbeschrijvingen en de monsternames. Uit de interviews blijkt dat dit wordt gezien als een moeilijke klus met een hoge foutenkans, waarvoor de tijd genomen moet worden. Vervolgens wordt de analyse van de monsters aangepakt. De doorlooptijd bij het NFI is onder 'normale' omstandigheden ongeveer drie weken. De analyse van afvaldumpingen kan soms langer op zich laten wachten. Op dumpingen rust in veel mindere mate tijdsdruk, omdat er veelal geen sprake is van verdachten en bijgevolg geen druk vanuit de politie voor snel resultaat. Andere zaken krijgen dan prioriteit. In interviews bleek dat, evenals het proces-verbaal van de LFO, de analyseresultaten van het NFI wel eens op zich laten wachten. Bij grote productieplaatsen blijkt het inderdaad wel enkele maanden te kunnen duren voor alle monsters geanalyseerd zijn, leert navraag bij het NFI. Wel zorgt het NFI er naar eigen zeggen voor dat er binnen 24 uur met het oog op de vervolging per fax duidelijkheid wordt verschaft over de vraag of het gaat om XTC en/of amfetamine of iets anders. Als knelpunt wordt door de NFI genoemd dat de inzet bij ontmantelingen moeilijk in te passen is in de

planning van werkzaamheden. Soms komen er meerdere ontmantelingen tegelijk, waardoor een probleem ontstaat met de inzet.

Het NFI heeft gewerkt aan zijn profilering als internationaal 'centre of excellence' door op te treden op symposia, deelname in internationale projecten en de Europese vereniging van forensische instituten (ENFSI). Er is een boekje uitgebracht met advisering over monsternames, dat nu de officiële Europese richtlijn is geworden.

Hoewel dumping van afvalstoffen geen afzonderlijk issue in de nota Samenspannen tegen XTC is, is het wel een onlosmakelijk onderdeel van de XTC-keten. Bij het NFI is aangegeven dat rapport is opgemaakt over 43 dumpingen, waarvan 60% uit Brabant kwam. Het NFI zegt een goede analysemethode ontwikkeld te hebben. Sinds een jaar hebben ze echter minimale aanvoer van afvalzaken. Er is niet veel vraag meer naar deze analyses nu.

Ten aanzien van de LFO kan dus geconcludeerd worden dat de opzet aanzienlijk langer heeft geduurd dan oorspronkelijk de bedoeling was, maar dat de faciliteit functioneert bij de tussenmeting.

5.7 Internationale samenwerking

'XTC stoort zich niet aan landsgrenzen', zo opent het hoofdstuk over internationale samenwerking in de nota Samenspannen tegen XTC. Niet alleen de internationale afspraken, maar ook de praktische uitwerking dienen van een goed niveau te zijn. Belangrijke aspecten hierbij zijn bilaterale samenwerking, samenwerking in EU-verband, waaronder samenwerking met nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa en deelname aan internationale acties in verband met precursoren. In de nota werd een versterking van de infrastructuur voor de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken aangekondigd.

Hoewel het geen expliciete doelstelling is in de nota Samenspannen tegen XTC, is in vele interviews aan de orde geweest dat een belangrijke aanleiding voor de nota was dat Nederland in het buitenland te boek stond als een land dat zich niet voldoende zou inspannen bij de bestrijding van drugs. Terwijl eerder in de jaren '90 Nederland vooral gekritiseerd werd door Frankrijk vanwege het softdrugs beleid, kwam later de kritiek voor uit de VS wegens de export van XTC. In verschillende publicaties over het XTC-beleid wordt dan ook gerefereerd aan de internationale druk die een rol heeft gespeeld⁵⁶. Daardoor is, naast het internationaal gecoördineerd optreden tegen de georganiseerde XTC-criminaliteit, een tweede dimensie aan te wijzen in de internationale activiteit rond het XTC-beleid. Door verschillende geïnterviewden (BCD, USD, FIOD-ECD, Douane, Ministerie van Buitenlandse Zaken) is dit wel aangeduid als 'missiewerk': het uitleggen van het beleid aan

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de USD, 'Wie wat anders wil heeft iets uit te leggen'. Een ander willekeurig voorbeeld is het eerder genoemde artikel over de LFO in het Nederlands Politieblad, dec. 2004.

vertegenwoordigers van buitenlandse regeringen en op die manier proberen op een directe wijze de indruk die van Nederland bestaat op een gunstige wijze te beïnvloeden. Zo bestaan er Engelstalige brochures waarin het Nederlandse drugsbeleid wordt uiteengezet. Volgens een geïnterviewde medewerker van Buitenlandse Zaken wordt er ook meer direct langs diplomatieke weg aan gewerkt om de houding tegenover Nederland van met name de Verenigde Staten te beïnvloeden⁵⁷.

Vertegenwoordigers van Nederlandse ministeries en diensten zijn betrokken bij een aanzienlijk aantal internationale overlegorganen en projecten. Een uitputtende bespreking van al deze projecten valt buiten het kader van dit evaluatierapport, dat zich immers richt op activiteiten die geïnitieerd dan wel versterkt zijn op basis van de nota Samenspannen tegen XTC.

Afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken

In de XTC-nota is aangekondigd dat de procedures zullen worden versneld en dat er coördinatie voor de verwerking van rechtshulpverzoeken opgezet zal worden in de vorm van de oprichting van Internationale Coördinatie Centra.

Een rechtshulpverzoek is een officieel verzoek van of aan een ander land om daar opsporingsactiviteiten te verrichten die een politie-onderzoek in het verzoekende land moeten ondersteunen. Het kan gaan om acties variërend van het plaatsen van een telefoontap tot een arrestatie en verhoor.

De in de nota aangekondigde coördinerende instanties zijn er onder een andere naam gekomen. Bij het verschijnen van de XTC-nota bestonden reeds een achttal Internationale Rechtshulpcentra (IRC). De politieregio's kunnen hun rechtshulpverzoeken bij hun IRC indienen, van waar uit ze worden doorgeleid. Het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) behandelt de rechtshulpverzoeken van de Kernteams c.q. de NR. Het LIRC functioneert ook als internationaal aanspreekpunt voor het buitenland. Afhankelijk van de afspraken die met bepaalde landen gemaakt zijn moeten verzoeken via het Ministerie van Justitie lopen, waar het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) het aanspreekpunt is (voor o.a. de VS, Engeland, Australië en Nieuw-Zeeland geldt dit). Ook voor landen waarmee een meer gecompliceerde relatie bestaat, zoals China, geldt dat de verzoeken via het Ministerie moeten lopen.

⁵⁷ In dit verband is van belang de 'Majors List', een jaarlijks verschijnend overzicht van de belangrijkste landen waar vandaan drugs naar de VS worden geëxporteerd. Nederland wordt weliswaar niet direct genoemd in deze lijst, waarop o.a. Colombia en Afghanistan prijken, maar wordt wel nog altijd genoemd in de begeleidende tekst, waarin de inspanningen van de Nederlandse regering worden bekritiseerd: 'The President cited decreased use of MDMA (ecstasy) among young people in the United States as a hopeful sign, but continues to place priority on stopping the threat of club drugs, including MDMA, of which the Netherlands continues to be the dominant source country. He characterized the Government of the Netherlands as an enthusiastic and capable partner, and commended its efforts. He continues to be concerned, however, by obstacles to mutual legal assistance and extradition from the Netherlands and cited a need to work more deliberately to disrupt the criminal organizations responsible for the production and trafficking of synthetic drugs. Specifically, he urged enhanced use of financial investigations, and anti-money laundering statutes to identify and dismantle trafficking organizations'. (Whitehouse Office of the Press Secretary, Annual Presidential Determinations of Major Illicit Drug-Producing and Drug-Transit Countries, September 16, 2004.)

Soms wordt parallel aan het officiële rechtshulpverzoek al op operationeel niveau contacten gezocht om zaken in gang te zetten. Een rechtshulpverzoek kan in sommige landen (waaronder Nederland, volgens geïnterviewden) maanden blijven liggen. Door al op operationeel niveau contact te leggen wordt geprobeerd vertraging te voorkomen. Voordat informatie gebruikt kan worden in een opsporingsonderzoek dient overigens het rechtshulpverzoek overigens wel behandeld te zijn. Uit de interviews blijkt dat bij de USD door de grote naambekendheid op deze manier veel rechtshulpverzoeken rechtstreeks binnen kwamen. Recentelijk probeert men de buitenlandse instanties naar het juiste aanspreekpunt te leiden, dus naar het LIRC eventueel via BIRS. Buitenlandse instanties moeten hier aan wennen, aldus respondenten.

Inkomende rechtshulpverzoeken uit het buitenland die te maken hebben met synthetische drugs worden doorgeleid naar de Unit Zuid in Helmond, waar de coördinatie wordt gedaan. Rechtshulpverzoeken worden ingebracht in het Klein Operationeel Overleg, een overleg van medewerkers KTZ/USD c.q. NR-Unit Zuid, het OM en liaisons van de Units (voorheen van de XTC-teams). Er worden in het overleg ook prioriteiten gesteld ten aanzien van rechtshulpverzoeken. Als het gaat om duidelijk aan een regio gebonden zaken, dan wordt het rechtshulpverzoek aan de betreffende regio doorgeleid.

Bilaterale samenwerking

Bij de samenwerking met afzonderlijke landen wordt onderscheid gemaakt tussen operationele en beleidsmatige samenwerking. De operationele samenwerking loopt vooral via het OM en de USD. Jaarlijks prioritering gebeurt via het OM. Het betreft dan landen die belangrijk zijn geworden wat betreft grondstoffen, export, productie en/of tussenhandel. Met prioritaire landen worden werkafspraken gemaakt. Met name VS en omliggende landen als Frankrijk, Engeland, Duitsland en België zijn hierbij belangrijk. Recentelijk is ook China een prioritair land, omdat vanuit dat land veel precursoren afkomstig zijn. Met China is in 2004 een Memorandum of Understanding afgesloten (zie ook paragraaf 5.4).

Beleidsmatig wordt met name veel geïnvesteerd in de internationale samenwerking met de VS. Een belangrijk element in de samenwerking met de VS vormen de 'Agreed Steps'. Dit is een overeenkomst met de VS waarbij onder andere afspraken zijn gemaakt voor zeer directe samenwerking op operationeel niveau. De overeenkomst werd in maart 2003 gesloten⁵⁸. In de Agreed Steps zijn niet alleen afspraken gemaakt over grenscontroles, maar de overeenkomst omvat een breder pakket, waaronder intensivering van de opsporing, onderzoek naar bepaalde groeperingen en operationele afspraken met de DEA. Ook zijn er afspraken gemaakt over uitwisseling, en rechtshulp. Respondenten bij DISAD en bij de Douane waren positief over de samenwerking met de VS.

⁵⁸ 'Netherlands-US consultations on law enforcement and counterterrorism, 13-14 March, 2003, Agreed Steps'. Deze overeenkomst gaat grotendeels over de bestrijding van handel in XTC. Zie ook brief aan de Tweede Kamer onder nummer Just030279.

Multilaterale samenwerking in de EU

Er zijn verschillende gremia waar het overleg over samenwerking binnen de EU en de VN gestalte krijgt. In de nota zijn genoemd: de Horizontale Groep Drugs, de Werkgroep Drugshandel en het Precursorencomité. De EU Werkgroep Drugshandel is inmiddels opgeheven.

– EU Horizontale Groep Drugs

In de Horizontale Groep Drugs wordt gewerkt aan de coördinatie van het drugsbeleid in de EU. Het Actieplan en de EU drugs strategie 2000-2004 werden vanuit deze groep voorbereid⁵⁹. 'Horizontaal' houdt in dit verband in dat thematisch wordt gewerkt vanuit verschillende beleidsterreinen; 'pijloverstijgend', dus ten aanzien van alle drie de 'pijlers' van de EU⁶⁰. De Nederlandse delegatie bestaat uit Buitenlandse Zaken, VWS en Justitie.

– EU Precursorencomité

Het EU Precursorencomité vergadert volgens geïnterviewden bij de FIOD-ECD ongeveer 4 à 5 keer per jaar over zaken als nieuwe regelgeving in de EU, waarbij de inbreng van de EU-landen wordt afgestemd. De detaillering gebeurt meestal in klein comité dat terugrapporteert aan het voltallige Precursorencomité. Nederland wordt in het precursorencomité vertegenwoordigd door het Ministerie van Financiën en de FIOD-ECD.

Internationale projecten

Sinds het verschijnen van de nota hebben verschillende internationale projecten gelopen rond bestrijding van productie van en handel in synthetische drugs: het Phare project rond opbouw van controlestructuren in de nieuwe EU-landen werd in de XTC-nota genoemd. Daarnaast zijn door geïnterviewden diverse projecten genoemd waarin vanuit Nederland wordt geparticipeerd, zoals CAPE (analyse van XTC-monsters), CASE (amfetamine) en PRISM (precursoren en tablettermachines). Deze projecten hebben ten doel om door het combineren van informatie uit verschillende landen internationale opsporingsonderzoeken te genereren.

Het Phare project, waarvan Phare Synthetische Drugs een onderproject was, is inmiddels afgesloten met een eindrapport⁶¹. Er was een projectbureau was ondergebracht bij Justitie.

Doelstelling van Phare-synthetische drugs was de nieuwe EU-landen te ondersteunen bij het implementeren van de EU beleidlijnen ten aanzien van synthetische drugs. Dit werd vooral nagestreefd door het versterken van de controle op precursoren en legaal geproduceerde synthetische drugs. Volgens het eindrapport hebben alle betrokken landen aanmerkelijk vorderingen

⁵⁹ Inmiddels bestaat ook de EU Drug Strategy 2005-2012.

⁶⁰ In het communautair jargon wordt gesproken van drie pijlers van het Verdrag betreffende de Europese Unie:

- de communautaire dimensie, die overeenkomt met de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de EGKS en Euratom: burgerschap van de Unie, beleidsterreinen van de Gemeenschap, Economische en Monetaire Unie, enz. (eerste pijler);
- het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, dat wordt behandeld in titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie (tweede pijler);
- de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, die wordt behandeld in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (derde pijler). (Bron: <http://europa.eu.int/scadplus>)

⁶¹ European Commission 2004. Final Report, Phare Synthetic Drugs en Precursors Project, PSD II Project.

geboekt in het toepassen van de EU richtlijnen. De institutionele voorwaarden voor een betere controle zijn gecreëerd en wet- en regelgeving zijn veelal eveneens verbeterd. Er zijn trainingen verzorgd en er zijn tientallen op specifieke landen toegesneden projecten uitgevoerd. Momenteel wordt er in EU verband gewerkt aan een evaluatie van Phare Synthetic Drugs. Nederland heeft een aanzienlijke inbreng gehad in het programma.

Ambassaderaad en politieliaisons VS

In de nota wordt de stationering van een ambassaderaad en twee politieliaisons in de VS in verband gebracht met de discussie tussen Nederland en de VS over de strategieën voor de bestrijding van drugscriminaliteit en de noodzaak tot meer afstemming. Het doel van de stationering van de ambassaderaad was dan ook om 'de vinger aan de pols te houden, om relevante ontwikkelingen en opinies snel door te koppelen naar Nederland'⁶². Sinds de discussie met Frankrijk halverwege de jaren 90 zijn er speciaal in verband met het drugsbeleid ambassaderaden⁶³ benoemd in enkele belangrijke hoofdsteden. Naast Parijs, Brussel en Berlijn is er een ambassaderaad in Washington, die direct op basis van de nota Samenspannen tegen XTC is benoemd. Daarnaast zijn twee politieliaisons gestationeerd, een in Washington en een op het consulaat-generaal in Miami. Deze hebben een operationele taak.

De Ambassaderaad in Washington is aangesteld en betaald vanuit het Ministerie van Justitie en rapporteert ook direct aan Justitie. Bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat een faciliterende rol heeft, zou men graag zien dat ook direct aan dat ministerie werd gerapporteerd, bleek in de interviews.

Europol

In de nota wordt Europol genoemd als de instantie waarmee zal worden samengewerkt in het kader van de internationale bestrijding van XTC. Er wordt aan Europol een rol toegedicht op het gebied van de informatiestromen. Specifieke verwachtingen zijn er bij Europol in het kader van de bestrijding van handel in tablettermachines en andere hardware (zie paragraaf 5.4).

Europol is de organisatie die door de EU is opgericht om de samenwerking tussen de Europese politiediensten te bevorderen, met name bij de bestrijding van terrorisme, drugshandel en georganiseerde misdaad⁶⁴. Europol is voor dit werk sterk afhankelijk van de informatiestromen vanuit de politie. Bij Europol werd gesteld dat de informatiestroom altijd soepel is verlopen via de USD⁶⁵. Met de reorganisatie en het tijdelijk inzakken van de K&E functie is op dit punt stagnatie opgetreden. Recent zijn de contacten weer aangehaald, met name op projectbasis, aldus geïnterviewden.

⁶² XTC-Nota, p. 20.

⁶³ Ambassaderaad (Engels: counsellor) is de benaming voor de functie van een adviseur op een ambassade, in rang juist onder de Ambassadeur en diens plaatsvervanger.

⁶⁴ Europol Convention, zie <http://europa.eu.in>

⁶⁵ Hoogtepunt in de samenwerking was het samen winnen van de Politie Innovatieprijs met een onderzoek waarin facilitators die drukvaten aan producenten leverden konden worden geïdentificeerd. Hierbij speelde het door Europol ontwikkelde European Illicit Laboratory Comparison System (EILCS). Zie ook Europol Drugs Information Bulletin, No. 1, April 2004.

Door de geïnterviewden bij de XTC-teams wordt Europol veelal beschouwd als een 'administratief' gebeuren. Er wordt veelvuldig samengewerkt met het buitenland, maar dat loopt als regel via het uitgebreide netwerk van 'liaison officers' en niet via Europol. Door de XTC-teamleiders werd geklaagd dat een eenvoudige vraag om informatie bij Europol kan leiden tot een aanzienlijke belasting voor het XTC-team. Europol wil voor de eigen informatievoorziening namelijk alles weten over het project waarvoor de informatie wordt gevraagd.

Gesteld kan worden dat de in de nota beoogde internationale samenwerking, zowel bilateraal als in EU-verband, tot stand is gekomen.

5.8 Regie en coördinatie

In de nota Samenspannen tegen XTC, hoofdstuk VI, is aangekondigd dat 'een kleine projectorganisatie' zou worden opgezet en dat er voor diverse onderdelen 'kwartiermakers' zouden worden aangesteld. Per onderdeel zou een operationeel plan worden opgesteld, waarvoor reeds voorzieningen in financiële zin getroffen waren. De bewaking van de voortgang werd belegd bij een 'Regiegroep', waarvan alle betrokken partners deel zouden uitmaken en die onder voorzitterschap zou staan van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD) van het Ministerie van Justitie. Aan deze directie zou een kleine projectorganisatie van 2 fte worden toegevoegd.

In de eerste Voortgangsrapportage⁶⁶ wordt gesteld dat er bij het ministerie inderdaad een 'beperkte projectstructuur' is opgezet voor het monitoren van de uitvoering van de activiteiten in het kader van de XTC-nota. Ook de organisatie van het 'afstemmingsoverleg' wordt vanuit deze organisatie ter hand genomen. Twee keer per jaar komen vertegenwoordigers van de ministeries en uitvoerende diensten bijeen voor overleg en afstemming, zo stelt de voortgangsrapportage. De 'Regiegroep' is een gremium op directieureniveau, dat de verantwoordelijkheid draagt voor het aansturen van het hele proces. Deze komt jaarlijks bijeen, aldus de rapportage. In de tweede voortgangsrapportage is hier niet op teruggekomen⁶⁷.

Voor deze tussenmeting is een interview gehouden met een vertegenwoordiger van het Bureau Coördinatie Drugsbeleid, een onderdeel van DISAD.

De taak van justitie bij de coördinatie van de nota wordt door Disad omschreven als 'het voortouw te nemen', 'interactie op touw zetten' en 'de contacten met het kabinet coördineren'. De (o.a. financiële) verantwoording door de verschillende betrokken diensten vindt bij hun eigen ministeries plaats. De voortgangsrapportages zijn dan ook aan de Tweede Kamer aangeboden door de Minister van Justitie, mede namens de andere betrokken Ministers. De Minister van Justitie is wel het aanspreekpunt voor de Tweede Kamer.

⁶⁶ Tweede Kamer verg.jr. 2001-2002, 23760 nr 15

⁶⁷ Tweede Kamer verg.jr. 2001-2002, 23760 nr 16

Regiegroep en overleg met de uitvoerende diensten

In de eerste voortgangsrapportage wordt nog gemeld dat de 'regiegroep', bestaande uit Directeuren van de verschillende betrokken directies, jaarlijks bij elkaar komt om de voortgang van de nota te bespreken. In de eerste periode is de regiegroep inderdaad enkele keren bij elkaar geweest, onder andere om te spreken over de verdeling van de beschikbare middelen. Later werden bijeenkomsten niet meer nodig geacht.

De overleggroep met de uitvoerende diensten (het 'Miami overleg') is twee keer bij elkaar geweest. De coördinerende functie van Justitie wordt opgevat als coördinatie op enige afstand. Praktisch alle betrokken departementen (behalve Justitie zijn dat VWS, Financiën, Buitenlandse Zaken, Defensie en Verkeer en Waterstaat) namen deel aan deze gremia, die wat betreft de departementen uit vrijwel dezelfde mensen bestonden. In voorkomende gevallen kunnen die medewerkers elkaar altijd opzoeken en eventueel overleggen met hun directeuren. Bovendien wordt er op gewezen dat naast de overleggroepen die vanuit de nota zijn opgezet een congres is georganiseerd door de USD (namelijk het internationale symposium Syndec, zie ook paragraaf 5.3), alsmede een '*informational conference*'. Deze bijeenkomsten voorzien volgens de geïnterviewde medewerker bij Justitie in dezelfde functies als de overleggroepen.

Uit interviews bij de uitvoerende diensten blijkt dat de medewerkers daar geen weet hebben van een beslissing om het overleg (zowel de Regiegroep als het Miami-overleg) niet meer voort te zetten. De perceptie daar is dat er na enkele bijeenkomsten eenvoudig geen uitnodigingen meer kwamen. De geïnterviewden leggen dat soms uit als een teken dat Justitie kennelijk vindt dat het goed gaat. Anderen wijzen naar verschuivingen in de prioriteiten en ook naar grote drukte door het Nederlandse EU voorzitterschap. Overigens wordt het wegvallen van de vanuit de Nota opgezette overlegstructuren ook niet als een groot gemis beoordeeld.

Als conclusie kan gelden dat de coördinatie- en regiefunctie aanvankelijk is opgestart, maar op het moment van de tussenmeting niet meer op die manier functioneert.

5.9 Samenvatting en conclusies uit de procesevaluatie

In deze paragraaf hebben we op basis van interviews met respondenten uit de praktijk een beeld gegeven van de uitvoering van de nota tot de herfst van 2004. In oktober en november van dat jaar zijn de interviews gehouden. De interviews beslaan dus een langere periode dan het cijfermateriaal dat elders in dit rapport is gepresenteerd en dat loopt tot en met 2003. Het gaat hierbij om een tussentijdse stand van zaken, op een moment dat de opsporing en vervolging van productie van en handel in XTC sterk in ontwikkeling bleek te zijn en de nieuwe organisatorische opzet nog niet geheel uitgekristalliseerd was. Deze kanttekening moet in het oog gehouden worden bij het trekken van conclusies uit de interviews.

- 1 Doorlichting XTC-sector.
 - Er zijn twee informatieve Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) verschenen, één over criminaliteit rond Synthetische Drugs door de USD en één over precursoren, gemaakt door de FIOD-ECD.
 - De informatievoorziening blijkt nog een aanzienlijk probleem bij het maken van een CBA precursoren over 2002. In 2004 is de situatie door het inzakken van de afdeling Kennis en Expertise waarschijnlijk nog verslechterd. Eind 2004 is sprake van een begin van hernieuwde opbouw met nieuwe mensen.
 - De verantwoordelijken bij de NR realiseren zich dat er verbetering moet komen in de verzameling en centralisering van informatie omtrent XTC-zaken. Daarom is enig optimisme op zijn plaats wat betreft de situatie die bij de eindevaluatie van de XTC-nota in 2006 gevonden zal worden.

- 2 Versterking van de handhaving.
 - Op basis van de nota is de Unit Synthetische Drugs versterkt en zijn er vijf XTC-teams opgericht, gekoppeld aan de Kernteams van de recherche.
 - Het heeft enige tijd geduurd voor de XTC-teams operationeel waren, doordat de taakverdeling en coördinatie eerst nog moesten worden ontwikkeld.
 - Bij de overige betrokken diensten zijn met de door de nota beschikbaar gekomen middelen nieuwe mensen aangesteld en is de aanpak van XTC volgens plan versterkt. In 2002 en 2003 heeft alles op volle sterkte gedraaid.
 - In 2004 zijn de XTC-teams en de USD opgegaan in de Nationale Recherche. Op organisatorisch vlak heeft dit aanzienlijke gevolgen gehad, niet alleen is er een reorganisatie geweest, maar bovendien is er sprake geweest van aanzienlijk personeelsverloop.
 - Het aandachtsgebied moet opnieuw handen en voeten worden gegeven door de Nationale Recherche, vooral door de Unit Zuid. De internationale contacten moeten over andere lijnen gaan lopen. Over de beoordeling van de situatie na de oprichting van de NR lopen de meningen van de geïnterviewden nogal uiteen. Wat gechargeerd gesteld is sprake van optimisten, die menen dat binnen afzienbare tijd alles weer zal lopen en pessimisten, die bang zijn dat de 'bloeitijd' van de USD voorgoed voorbij is.
 - Geconcludeerd kan worden dat er tot 2003 veel opgebouwd is, en zoals elders in dit rapport blijkt zijn er ook aanmerkelijke resultaten geboekt. 2004 is een turbulent jaar geweest met veel veranderingen. De stofwolken zijn nog niet opgetrokken en wat de gevolgen zijn van de organisatorische veranderingen voor de prestaties is nog niet bekend.

- 3 Bestrijding precursoren en hardware.
 - Bij de bestrijding van precursoren is een belangrijke rol bij de FIOD-ECD neergelegd, zoals in de nota was voorzien.
 - De meeste activiteiten van de FIOD-ECD waren reeds in gang gezet bij het verschijnen van de nota en zijn versterkt met middelen die vanuit de nota ter beschikking zijn gesteld.
 - Door de FIOD-ECD is een Kennisgroep Precursoren opgezet die ondanks de gebrekkige gegevens een belangrijke bijdrage aan deze kennis heeft geleverd door het produceren van een Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren.
 - De Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP) functioneerde al voor 2001 en speelt een belangrijke rol bij de samenwerking tussen de betrokken instanties.
 - De samenwerking met China is inmiddels geregeld in een Memorandum of Understanding. Binnen de mogelijkheden die de beperkte relatie met China biedt, wordt gepoogd het maximale te halen uit deze samenwerkingsrelatie.
 - De bestrijding van de handel in tablettermachines voor de productie van XTC-tabletten wordt aangepakt in samenwerking met Europol. Het blijkt niet mogelijk om de machines aan te pakken via registratie of een vergunningstelsel, omdat dit de legale economie te zeer zou treffen.

- 4 Bestrijding van export van XTC in het Schipholteam Uitgaand.
 - De opzet van het team Uitgaand binnen het Schipholteam is voortvarend ter hand is genomen.
De combinatie van bevoegdheden van de Douane (controle) en de Koninklijke Marechaussee (opsporing) is internationaal uniek. Het team heeft goede resultaten geboekt bij de bestrijding van internationale handel in synthetische drugs.

- 5 Ondersteuning van ontmantelingen.
 - De LFO is met vertraging van start gegaan maar is nu operationeel.

- 6 Internationale samenwerking.
 - 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.
 - In de Verenigde Staten zijn een Ambassaderaad en twee politieliaisons gestationeerd. Ook bij Interpol is een politieliaison gestationeerd
 - Hoewel de NR formeel een nieuwe structuur voor internationale contacten heeft opgezet, middels de Dienst Internationale Netwerken (DIN), wordt in de praktijk de USD als direct aanspreekpunt node gemist, in de perceptie van sommige geïnterviewden.
 - De samenwerking met China heeft vorm gekregen in een MoU, zie ook onder bestrijding precursoren.

- 7 Voorlichting en onderzoek.
 - De in de XTC nota aangekondigde studies zijn in uitvoering genomen, behalve het 'causaliteitsonderzoek' naar mogelijke nadelige gevolgen voor de volksgezondheid in geval van verminderde beschikbaarheid van goede kwaliteit XTC-tabletten.

- 8 Regie en coördinatie
 - Kort na het verschijnen van de nota is sprake geweest van structurele coördinatie van de uitvoering van de nota Samenspannen tegen XTC. Deze was er vooral op gericht het proces van de uitvoering op gang te brengen en de beschikbare gelden te verdelen.
 - Na 2002 zijn er geen bijeenkomsten meer geweest. Dit wordt verantwoord door er op te wijzen dat alle ministeries en diensten hun deel van het werk deden en dat alles goed leek te lopen. Hierover is echter geen expliciet naar buiten gecommuniceerd besluit genomen. Met verschillende instanties bestaat wel bilateraal overleg vanuit het BCD.

6 Output: de ontplooidde activiteiten

In dit hoofdstuk komen de outputindicatoren aan de orde, ofwel het aantal door de betrokken instanties ontplooidde activiteiten. Dit zijn de directe resultaten van de handhavingsinspanningen, waarvoor de instanties verantwoordelijkheid afleggen aan hun eigen ministerie. Achtereenvolgens wordt ingegaan op uitwisseling van informatie, voorlichting en onderzoek, kwalitatieve ondersteuning en internationalisering.

6.1 Uitwisseling van informatie

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de informatie die op het gebied van XTC beschikbaar is gekomen en wordt uitgewisseld. In tabel 6.1 wordt een algemeen overzicht gepresenteerd, waarna de bevindingen worden toegelicht.

Tabel 6.1 Indicatoren uitwisseling van informatie op het gebied van XTC, 2001- 2003

Kennis en expertise	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal voorlichtingsbijeenkomsten, presentaties, beleidsadviezen door KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid	33	60	100
Aantal chemische beschrijvingen ontmantelde XTC-productieplaatsen door NFI aangeleverd aan KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid	25	48	41
Aantal meldingen verdachte transacties precursorsen, door CDIU en Douane aan FIOD-ECD	27	39	60
Aantal telefonische verzoeken per jaar over XTC-achtige stoffen dat bij de Drugs Infolijn binnenkomt	1.050	760	608

Voorlichting opsporingsdiensten

Verspreiding van kennis over de wijze waarop XTC wordt geproduceerd en gedistribueerd is van belang in het bestrijden van synthetische drugs. Het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid informeert andere opsporingsinstanties hierover onder meer door het verzorgen van presentaties en het uitbrengen van nieuwsbrieven. Het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid geeft zowel in binnen- als buitenland presentaties en voorlichting over XTC. In de eerste helft van 2004 heeft zij in totaal 60 presentaties verzorgd, voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en beleidsadviezen gegeven, terwijl dit er in 2003 in totaal 100 zijn geweest. In voorafgaande jaren lag dit aantal lager. Met name de inrichting van een demonstratielaboratorium voor de productie van XTC op het terrein in Helmond trekt veel belangstelling.

De voorlichting en presentaties worden met name gegeven aan opsporingsambtenaren die reeds werkzaam zijn bij de politie, Koninklijke Marechaussee, FIOD-ECD, brandweer, buitenlandse liaisons werkzaam in

Nederland, Europol, Interpol of de Douane of die daarvoor nog in opleiding zijn. De overgedragen kennis en informatie is sterk gericht op de opsporing van XTC. Verder heeft het KTZ/USD-opsporing in samenwerking met het KTZ/USD-OM in 2001 een stageweek georganiseerd voor buitenlandse opsporingsdiensten, in 2002 heeft zo'n stageweek twee maal plaatsgevonden. Daarnaast neemt het KTZ/USD-OM twee maal per jaar deel aan de vergadering van Contactofficieren en Advocaten-generaal.

Informatie door NFI

Het NFI heeft in 2003 in totaal 41 onderzoeksaanvragen afgehandeld die betrekking hebben op illegale productie van XTC, terwijl in 2002 48 en in 2001 25 aanvragen zijn afgehandeld.⁶⁸ In de eerste helft van 2004 zijn 13 aanvragen afgehandeld.

Precursoren en overige grondstoffen

Meldingen van verdachte of ongebruikelijke transacties van precursoren voor de productie van XTC worden voornamelijk gedaan door het bedrijfsleven. In 2003 zijn in totaal 60 meldingen van verdachte transacties bij FIOD-ECD binnengekomen, terwijl dit er in 2002 39 zijn geweest en in 2001 27. Voor de eerste helft van 2004 zijn er 36 meldingen van verdachte of ongebruikelijke transacties van precursoren bij de FIOD-ECD binnengekomen.

Drugs Infolijn

Sinds halverwege de jaren negentig bestaat de Drugs Infolijn van het Trimbos-instituut (2002). Iedereen met vragen over drugs en drugsgebruik kan deze lijn bellen. In tabel 6.2 is aangegeven op welk middel de vragen betrekking hebben. Hieruit blijkt dat sinds 2001 toen het aantal vragen over XTC 1.050 bedroeg in zowel absolute als relatieve zin (gestaag) afneemt van 760 in het jaar daarop tot 608 in 2003. In de eerste helft van 2004 zijn 270 vragen binnengekomen. Het relatief hoge aantal bellers in 2001 kan samenhangen met een intensieve waarschuwingscampagne die in dat jaar is gevoerd naar aanleiding van een XTC-tablet met een zeer hoog gehalte PMA.

Opgemerkt dient te worden dat het Voice Responssysteem in 1999 is veranderd, waardoor een sterke daling in het aantal bellers is waar te nemen. Nadat de volgorde van keuzemogelijkheden in het Voice Responssysteem is gewijzigd, is sinds 2001 het aantal folderbestellingen gestegen. De bellers die een gesprek met een medewerker willen, hebben voor het overgrote deel een inhoudelijke vraag. Ook in de daaropvolgende jaren is het aantal bellers met een algemene vraag over drugs sterk afgenomen.

⁶⁸ Voor 2001 kan het NFI niet de volledigheid van het aantal van 25 afgehandelde aanvragen garanderen omdat zij in dat jaar is overgegaan op een ander automatiseringssysteem.

Tabel 6.2 Aantal vragen Drugs Infolijn per middel, 1999- eerste helft 2004

	1999		2000		2001	
	N	%	n	%	n	%
Drugs algemeen	2.242	33	1.795	30	1.582	24
Hasj en weed	1.306	19	1.192	20	1.381	21
Cocaine	751	11	598	10	799	12
XTC	725	11	831	14	1.050	16
Overige middelen	1.700	25	1.624	26	1.882	28
Totaal	6.724	100	6.040	100	6.694	100
	2002		2003		2004 (1e helft)	
	n	%	n	%	n	%
Drugs algemeen	848	15	832	17	348	15
Hasj en weed	1.357	24	1.255	26	706	31
Cocaine	956	17	925	19	397	17
XTC	760	14	608	12	270	12
Overige middelen	1.692	30	1.246	26	578	25
Totaal	5.613	100	4.866	100	2.299	100

6.2 Voorlichting en onderzoek

Voorlichting gericht op potentiële koeriers

In de nota werd een campagne aangekondigd, die er op gericht zou zijn om potentiële XTC-koeriers te ontmoedigen. Als voorbereiding daarop zou onderzoek gedaan worden. Dit onderzoek is uitgevoerd.⁶⁹ De resultaten lieten zien dat koeriers als regel niet door naïviteit 'er in zijn geluisd' door criminelen, maar aan de XTC-smokkel begonnen om het geldelijk gewin, dat ze vooraf gunstig zagen afsteken ten opzichte van het risico's van arrestatie en het uitzitten van een gevangenisstraf in het buitenland. De risico's van arrestatie en veroordeling bleken achteraf echter te worden onderschat, hetgeen een aangrijpingspunt voor voorlichting oplevert. Bijna driekwart van de Nederlandse XTC-smokkelaars die in het buitenland vastzitten blijkt al eerder met justitie in aanraking te zijn geweest.

Door Justitie was inmiddels een 'communicatieplan' opgesteld voor de voorlichtingscampagne gericht op potentiële koeriers. Naast de vermindering van het aantal Nederlandse koeriers in buitenlandse gevangnissen is het neven doel van de campagne: *"Aan de samenleving en het buitenland het signaal afgeven dat Nederland stellig optreedt tegen het smokkelen van XTC."* In juni 2004 is, mede naar aanleiding van het onderzoek, een beperkte campagne gestart die potentiële XTC-smokkelaars moet waarschuwen voor de gevolgen van het smokkelen van XTC naar het buitenland. Kern van de voorlichting is een website (www.xtcsmokkel.nl), waarop informatie te vinden is over de pakkans, de strafmaat voor XTC-smokkel in het buitenland en de situatie in buitenlandse gevangnissen. Daarnaast wordt informatie via andere kanalen (zoals poster op trams, bussen en in buurthuizen en een artikel over de risico's van XTC-smokkel in regionale huis aan huisbladen) in de steden Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Nijmegen, Breda en Heerlen onder de aandacht gebracht.

⁶⁹ Van de Bunt, H. e.a., XTC over de grens.

Voorkoming van nadelige gevolgen voor de volksgezondheid

De XTC-nota besteedt aandacht aan het risico van nadelige gevolgen voor de volksgezondheid die zouden kunnen kleven aan een succesvolle bestrijding van de XTC productie, zoals mindere zuiverheid van tabletten in de handel of het gebruik van andere en meer riskante drugs. Hier zou onderzoek naar verricht worden ('causaliteitsonderzoek'). Aangezien de zuiverheid en prijs van XTC-tabletten constant is gebleven (zie hoofdstuk 7), zijn specifieke activiteiten op dit vlak niet nodig gebleken en dus niet uitgevoerd.

In de voorlichting door het Trimbos-instituut wordt recentelijk meer benadrukt dat XTC een langdurige verstoring van hersenfuncties kan veroorzaken, dit op basis van de LUMC studie (Pennings et al, 2004, zie volgende paragraaf)

Om het publiek te informeren over de risico's van XTC-gebruik kan het Trimbos-instituut waarschuwingcampagnes uitvoeren onder jongeren (Planije e.a. 2001). Die campagnes worden gestart wanneer stoffen worden aangetroffen die een acuut risico vormen voor de volksgezondheid. Daarom is in 1993 het Drugs Informatie en Monitoring Systeem (DIMS) opgericht. In 2003 was een landelijke waarschuwingactie voor extra riskante stoffen niet nodig. Sinds de oprichting van het DIMS is dit niet eerder voorgekomen (DIMS 2004). In 2002 werden drie interne waarschuwingen aan instellingen verstuurd (Anzion e.a. 2003). Verder werd in 2001 de zogenoemde waarschuwingcampagne PMA uitgevoerd nadat een tablet bij het DIMS-bureau was aangeleverd met een zeer hoog gehalte PMA (Scholten e.a. 2002). Deze waarschuwingcampagne is voortgezet tot het voorjaar van 2002.

Harm reduction wordt door het Trimbos-instituut nagestreefd met het project 'Uitgaan en drugs'. Dit project heeft tot doel om te stimuleren dat op regionaal niveau aandacht wordt besteed aan preventie van riskant middelengebruik in het uitgaanscircuit. Hiertoe ontwikkelt het Trimbos-instituut - samen met instellingen voor verslavingszorg, GGD'en en relevante actoren op landelijk niveau - een aantal producten die hieraan een bijdrage kunnen leveren. Ook bij de uitvoering van het project en bij onderzoek dat aan het project gekoppeld is, wordt met deze partners samengewerkt.

Onderzoek uitgevoerd in het kader van de nota

In de nota werden onderzoeken aangekondigd op het terrein van toxiciteit van XTC, lange termijn effecten van XTC-gebruik en 'causaliteitsonderzoek' ten aanzien van alternatieve middelen waar gebruikers zich toe zouden kunnen wenden in geval van minder beschikbaarheid van XTC als gevolg van effectieve bestrijding. Intensivering van de monitoring in het kader van de Nationale Drug Monitor is aangekondigd evenals onderzoek ter voorbereiding van voorlichting onder potentiële koeriers van XTC die tabletten naar het buitenland brengen.

– Lange termijn effecten van XTC

Het LUMC verrichtte een literatuuronderzoek naar de lange termijn effecten van XTC-gebruik⁷⁰. Vele studies duiden op veranderingen in de

⁷⁰ Pennings, EJM e.a. Langetermijneffecten van XTC, Leiden, LUMC, 2004.

hersensfuncties, zoals verminderde concentratie en geheugen. Deze veranderingen zijn sterker naarmate er vaker en langer XTC wordt gebruikt, er is dus sprake van een dosis-effect relatie. Polydruggebruik (alcohol, cannabis, amfetamine) komt veel voor onder XTC-gebruikers en draagt bij aan de nadelige gevolgen van XTC-gebruik. Een levensstijl die gepaard gaat met doorgaan en onvoldoende herstel doet dit eveneens.

Veranderingen in de serotonine huishouding en cognitieve veranderingen kunnen al optreden bij het gebruik van 3 tabletten met gemiddeld 70 mg MDMA in een tijdsbestek van 12 tot 24 uur.

Het lijkt er op dat de waargenomen veranderingen in de hersensfuncties vaak omkeerbaar zijn op langere termijn. Bij sommige gebruikers kan echter langdurige serotonerge disfunctie optreden.

– XTC over de grens

Door de Erasmus Universiteit is een onderzoek uitgevoerd onder gedetineerde XTC-koeriers in de VS en in Duitsland. Doel van het onderzoek was om aangrijpingspunten in beeld te brengen om door middel van voorlichting potentiële koeriers te ontmoedigen⁷¹. Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'koeriers', die in opdracht van een organisatie een pakket met XTC-tabletten op een bepaalde locatie moet afleveren, en 'kleine smokkelaars', die voor eigen rekening werken en ook zelf de drugs in het land van bestemming aan de man brengen. In het onderzoek werden gedetineerde koeriers in de VS en in Duitsland geïnterviewd. De gedetineerden in de VS bleken 'echte' koeriers, terwijl de 'Duitse' geïnterviewden meer aan het profiel van de 'kleine smokkelaar' voldeden. In beide categorieën bleek een groot deel al eerder een strafblad te hebben gehad, voor een diversiteit aan delicten. Meer dan de helft had meerdere criminele antecedenten. Hieruit blijkt volgens de onderzoekers al dat het hier niet gaat om naïeve slachtoffers, die er in geluid zijn door geslepen criminelen. Het ging de koeriers om geldelijk gewin. Velen hadden dringend geld nodig wegens schulden of om een dure levensstijl te kunnen onderhouden. Langs legale weg was dit niet eenvoudig te realiseren door gebrekkige opleiding, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid. De kans op arrestatie en veroordeling in het buitenland werd echter ernstig onderschat.

– AMC-onderzoek naar neurotoxiciteit

De dataverzameling voor het onderzoek 'Neurotoxicity of ecstasy: causality, course and clinical relevance' is nog in volle gang. Een rapport van het Academisch Medisch Centrum van de Universiteit van Amsterdam wordt niet verwacht voor eind 2005.

– Onderzoek rol uitgaansdrugs in de spoedeisende hulp bij ziekenhuizen

In de tweede voortgangsrapportage wordt melding gemaakt van onderzoek gericht op de acute risico's van 'uitgaansdrugs' in hulpvragen in afdelingen Spoedeisende Hulp van ziekenhuizen, dat uitgevoerd zou worden door het Instituut voor Verslavingsonderzoek (IVO). Navraag bij het IVO leert dat er inderdaad onderzoek is verricht. Het doel is tweeledig: haalbaarheid van een

⁷¹ Van de Bunt, H e.a. XTC over de grens, een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. 2003.

registratiesysteem over aan alcohol- en drugsgebruik gerelateerde gevallen op de afdelingen en de inhoud van de relatie tussen alcohol- en druggebruik en ongevallen. Het onderzoek richt zich dus op druggebruik en alcoholgebruik in het algemeen en niet bijzonder op XTC. Het rapport verschijnt in het voorjaar 2005 bij VWS. De onderzoekers meldden dat er geen expliciete aandacht voor XTC zal zijn.

– Causaliteitsonderzoek

In de XTC-nota is aangekondigd dat onderzoek gedaan zou worden naar de mogelijkheid dat terugdringing van het XTC-gebruik zou kunnen leiden tot het gebruik van andere drugs, die mogelijk nog meer nadelige gevolgen hebben, zoals cocaïne. Volgens de nota is dit onderzoek ook van belang voor andere landen waar de Nederlandse XTC naartoe wordt geëxporteerd. In de eerste voortgangsrapportage is vermeld dat er besprekingen gaande waren met ZON-MW over de mogelijkheden voor dergelijk onderzoek. De tweede voortgangsrapportage vermeldt er niets over. Navraag bij VWS leert dat er nog altijd belang wordt gehecht aan dit type onderzoek, maar er wordt onderkend dat het bijzonder moeilijk is om de onderzoeksvraag te operationaliseren. De vraag komt voort uit het vermoeden dat bestrijding zou kunnen leiden tot een mindere zuiverheid van de tabletten op de markt, waarbij andere stoffen dan MDMA zouden kunnen worden toegevoegd. Eind jaren '90 waren er wel signalen dat iets dergelijks zou kunnen gebeuren. De laatste jaren is de zuiverheid van de XTC-tabletten op de binnenlandse markt echter alleen maar verhoogd, terwijl de prijs laag is. De aanleiding voor het onderzoek is daarmee weggefallen, aldus VWS.

6.3 Kwalitatieve ondersteuning

In deze paragraaf wordt de kwalitatieve ondersteuning besproken die het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid biedt aan andere opsporingsinstanties die zijn betrokken bij de opsporing van productie van en handel in XTC. In tabel 6.3 worden de indicatorscores gepresenteerd. Vervolgens wordt nader op de indicatoren ingegaan.

Tabel 6.3 Aantallen onderzoeken en begeleide afleveringen, 2001 - 2003

Kwalitatieve ondersteuning	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal gestarte tactische en/of fenomenenonderzoeken KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid	niet (meer) te verkrijgen*	11	22
Aantal project(voorbereidings)voorstellen door KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid aan XTC-teams en regiopolitie	niet (meer) te verkrijgen*	48 (vanaf juni 2002)	97
Aantal FIOD-ECD-controleonderzoeken (mbt precursoren-aanpak)	niet (meer) te verkrijgen*	± 225	360
Aantal begeleide afleveringen van precursoren en overige grondstoffen	1 (gecontroleerde aflevering)	5 (begeleide zendingen)	4 (begeleide zendingen)

* Tenzij tegen grote inspanningen

Tactische onderzoeken

In de eerste helft van 2004 werden 13 tactische en/of fenomenenonderzoeken opgestart door de KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid, terwijl het in 2003 om 22 in dat jaar gestarte tactische en/of fenomenenonderzoeken ging en in 2002 om 11⁷². Het is hierbij doorgaans gegaan om onderzoeken met een beperkte looptijd die onder andere werden uitgevoerd door het KTZ/USD team. Hier zijn ook afhandelingen van rechtshulpverzoeken bij inbegrepen.

Projectvoorstellen

Het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid heeft in de eerste helft van 2004 19 projectvoor-bereidingsvoorstellen gedaan ten behoeve van de XTC-teams en het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid zelf, terwijl dit er in 2003 in totaal 97 zijn geweest. Hiervan waren er 27 in 2003 daadwerkelijk gestart. In 2002 (vanaf juni) ging het om 48 projectvoorbereidingsvoorstellen waarvan tien onderzoeken daadwerkelijk werden gestart.

De overige niet gestarte zaken werden doorgegeven aan de politieregio's of FIOD-ECD. Van enkele zaken is bij het KTZ/USD bekend dat deze zijn gestart bij de regionale recherche. Hoeveel zaken door de politieregio's zijn opgepakt is niet bekend. Informatie over deze zaken, zoals aanhoudingen van verdachten en inbeslagnames, worden niet structureel verwerkt in de registraties van de NR Unit Zuid.

In de XTC-nota is ook aangegeven dat het KTZ/USD een Criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) synthetische drugs dient op te stellen. In deze CBA worden kengetallen benoemd voor het periodiek actualiseren van gegevens over de productie, handel en distributie van synthetische drugs. Uit de meest recente CBA van KTZ/USD, Afdeling CIE/Misdaadanalyse (2002) blijkt dat bij KTZ/USD in 2001 138 synthetische drugsonderzoeken werden geregistreerd, waarvan 93 in aanmerking komen voor een nadere beschrijving in de CBA. (In par. 5.1 zijn de procesmatige aspecten van het CBA aan de orde geweest).

FIOD-ECD

FIOD-ECD voerde in 2003 360 controleonderzoeken naar precursoren uit die tevens uitmondten in een proces-verbaal of in een rapport voor nader onderzoek. In 2002 ging het om ongeveer 225 controleonderzoeken.

Verder is de FIOD-ECD betrokken bij begeleide en gecontroleerde afleveringen van precursoren. Een gecontroleerde aflevering doet zich voor indien precursoren als illegale zending worden aangetroffen en de inbeslagname wordt uitgesteld tot na de aflevering. In 2003 zijn 4 begeleide afleveringen geweest. In 2002 vond geen gecontroleerde aflevering plaats, terwijl dit er in 2001 één was. Een begeleide zending betreft een observatie van een levering van chemische stoffen naar aanleiding van een melding van verdachte transacties. Op dat moment is er in het algemeen nog geen sprake

⁷² Het aantal onderzoeken dat jaarlijks loopt is groter dan het aantal opgestarte onderzoeken. Voor 2003 geldt bijvoorbeeld dat er 26 onderzoeken werden uitgevoerd, waarvan 22 in dat jaar zijn gestart en dus vier onderzoeken al eerder werden gestart.

van een illegale zending. De observatie wordt ten behoeve van een eventueel vervolgonderzoek verricht. In 2002 werden vijf leveringen van chemische stoffen geobserveerd (begeleide zending).

6.4 Internationalisering

XTC-criminaliteit overstijgt de landsgrenzen. Bij de opsporing en vervolging is internationale samenwerking vereist. Zo ontvangt Nederland jaarlijks tienduizenden verzoeken om informatie en rechtshulpverzoeken uit het buitenland. De rechtshulpverzoeken bereiken Nederland via verschillende kanalen, zoals de Dienst Internationale Netwerken, het Ministerie van Justitie, de arrondissementsparketten en het landelijk parket.

Per 1 oktober 2002 heeft de landelijke implementatie van LURIS II, het Landelijke uniforme registratiesysteem van internationale rechtshulpverzoeken, plaatsgevonden. LURIS wordt in Nederland gebruikt voor het registreren van de zogenaamde kleine inkomende- en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken. Daarnaast maakt LURIS II de voortgang inzichtelijk van andere vormen van ('niet-kleine') internationale rechtshulp (uitleveringsverzoeken, overdracht tenuitvoerlegging en overdracht strafvervolging). Alle Internationale Rechtshulp Centra (IRC's), waarin politie en justitie samenwerken, behalve het landelijk IRC (KLPD), gebruiken dit systeem. Een exact aantal rechtshulpverzoeken op het gebied van XTC is ondanks deze uniformering in registraties moeilijk te bepalen, omdat XTC geen aparte categorie is in LURIS.

In tabel 6.4 worden de indicatoren gepresenteerd die betrekking hebben op de internationalisering van de XTC-aanpak. Vervolgens wordt hierop kort nader ingegaan.

Tabel 6.4 Aantal onderzoeken en projecten waarbij internationaal wordt samengewerkt en aantal rechtshulpverzoeken, 2001- 2003

Internationalisering	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal formele rechtshulpverzoeken m.b.t. XTC, naar aantal wel/niet door het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid afgedane verzoeken	niet (meer) te verkrijgen*	26	26
Aantal rechtshulpverzoeken m.b.t. precursoren, naar aantal door FIOD-ECD afgedane verzoeken	3	1	niet beschikbaar
Aantal door het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid gecoördineerde onderzoeken internationale precursorenhandel	3	4	niet beschikbaar
Aantal XTC-projecten waarbij NFI samenwerkt met Europese forensische labs	4	7	7

* Tenzij tegen grote inspanningen

KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid

In de eerste helft van 2004 waren 16 formele rechtshulpverzoeken bij KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid -OM ingeschreven. Zowel in 2003 als in 2002 waren dit er 26 geweest. Over de daadwerkelijke uitvoering van de rechtshulpverzoeken is voor de jaren 2003 en 2004 geen informatie ontvangen.

In 2002 blijkt dat van de 26 verzoeken 24 daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De overige twee verzoeken zijn vanwege capaciteitsgebrek niet uitgevoerd. De rechtshulpverzoeken zijn uit een groot aantal landen afkomstig, verspreid over vier continenten. De meeste rechtshulpverzoeken met betrekking tot XTC komen uit de buurlanden België (7) en Duitsland (4). De overige uitgevoerde rechtshulpverzoeken zijn afkomstig uit: Verenigde Staten (4); Israël (2); Australië (2); Canada (1); Colombia (1); Italië (1); Engeland (1); Spanje (1); Frankrijk (1); en Ierland (1).

Voor 2003 zijn geen gegevens beschikbaar over rechtshulpverzoeken met betrekking tot precursorenhandel. In 2002 is één rechtshulpverzoek met betrekking tot precursorenhandel door FIOD-ECD ontvangen en afgehandeld, terwijl dit er in 2001 drie zijn geweest. Daarnaast komen uit het buitenland regelmatig verzoeken om administratieve bijstand. Bijna al deze verzoeken hebben betrekking op synthetische drugs, terwijl twee verband houden met precursoren. In totaal heeft het KTZ/USD in 2002 vier onderzoeken naar internationale handel in precursoren gecoördineerd, in 2001 drie. Voor 2003 zijn deze gegevens niet beschikbaar.

NFI

Ook door het NFI wordt in internationaal verband regelmatig samengewerkt. In de eerste helft van 2004 ging het om zes projecten, waarbij met andere Europese forensische laboratoria werd samengewerkt, terwijl het in 2003 en 2002 om een zevental projecten ging. In 2001 is in vier projecten internationaal samengewerkt.

De samenwerkingsprojecten bestaan uit enkele langlopende projecten, zoals het CASE-project (Comprehensive Action against Synthetic drugs in Europe, waarin ook de Unit Zuid participeert), het project Standards, Measurement and Testing, en het International Drug Profiling Program. Daarnaast is in ENFSI verband met twee groepen gewerkt aan Referentiestoffen en Monsteropnames. Verder is deelgenomen aan projecten in Oost-Europa in het kader van het Phare-programma synthetische drugs.

6.5 Conclusie

De aan opsporingsdiensten verstrekte informatie over XTC is toegenomen. Er is sprake van meer meldingen van verdachte transacties in precursoren, meer onderzoeken door KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid en meer projectvoorstellen voor de overige units van de nationale recherche en de regiopolitie. Ook het aantal controleonderzoeken dat de FIOD-ECD richt op XTC neemt toe.

De beoogde activiteiten op het gebied van voorlichting zijn uitgevoerd. Behalve het 'causaliteitsonderzoek' is eveneens al het beoogde onderzoek grotendeels uitgevoerd of in gang gezet.

Het aantal rechtshulpverzoeken uit het buitenland met betrekking tot XTC is de afgelopen jaren stabiel gebleven. In 2002 gaf KTZ/USD aan het overgrote deel van deze internationale rechtshulpverzoeken gevolg. Voor 2003 ontbreken de gegevens over de afhandeling echter. Dit geldt eveneens voor de afhandeling van rechtshulpverzoeken door de FIOD-ECD. Het aantal internationale samenwerkingsprojecten waarbij het NFI is betrokken bleef de afgelopen jaren constant.

7 Outcome: de tussentijdse resultaten van de XTC-nota

In dit hoofdstuk worden de tussentijdse resultaten van de XTC-nota (outcome) besproken. In beeld moet komen in hoeverre de beoogde 'aanzienlijke reductie van productie en handel van XTC in Nederland' tot nu toe is gerealiseerd. De resultaten worden afgemeten aan indicatoren die laten zien wat er gebeurt aan zowel de aanbodzijde als de vraagzijde van de XTC-markt. Deze indicatoren kunnen worden beschouwd als een eerste aanzet om de doelstellingen te operationaliseren. De doelstellingen zijn in de nota niet duidelijk geëxpliciteerd. Mede daarom is bij de uitvoering betrokken diensten nagegaan welke doelen zij nastreven. Uit de ter beschikking gestelde documentatie blijkt dat de door deze diensten geformuleerde doelstellingen vooral een concretisering zijn van hun inspanningen in het kader van de bestrijding van de XTC-handel en -productie. Over de resultaten die moeten worden geboekt en de termijn waarop dat zou moeten gebeuren worden vrijwel geen uitspraken gedaan. Aanvullende interviews met vertegenwoordigers van de betrokken diensten hebben hierover evenmin uitsluitend gegeven. Omdat geen expliciete doelstellingen zijn gevonden, zijn voor het onderzoek over een breed spectrum van de XTC-aanpak indicatoren gedefinieerd en gegevens verzameld⁷³.

In dit hoofdstuk wordt hiermee een breed beeld gegeven van veranderingen in de XTC-markt die een indicatie vormen van de omvang van productie en handel van XTC in Nederland.

Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan bod: het aantal ontmantelde productieplaatsen (paragraaf 7.1); inbeslagnames van precursoren, overige grondstoffen en apparatuur (paragraaf 7.2); inbeslagnames van XTC (paragraaf 7.3); verdachten van productie of handel in XTC (paragraaf 7.4); en de ten uitvoer gelegde straffen inzake XTC (paragraaf 7.5). Het cijfermateriaal hierover is afkomstig uit registraties van betrokken diensten. Deze cijfers weerspiegelen in zekere mate de inspanningen van politie en justitie⁷⁴. In paragraaf 7.6 wordt ingegaan op gebruik en problematisch gebruik van XTC. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

7.1 Ontmantelde productieplaatsen

Het aantal ontmantelde productieplaatsen van XTC is hier een indicator voor de omvang van de productie van XTC in Nederland of aan Nederland gerelateerd. In tabel 7.1 worden de gegevens vermeld.

⁷³ Dit werd wel gevraagd in de 'Motie Apostolou' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 24 077, nr. 89). Voor de eindevaluatie zullen de doelstellingen door het WODC worden vertaald naar specifieke, meetbare en toerekenbare resultaten op basis van de theoretische inkadering.

⁷⁴ In welke mate dit het geval is, is niet aan te geven. Volgens Van der Heijden (2003) worden beslagstatistieken met name beïnvloed door de binnenlandse vraag en de transitofunctie van een land, en is de invloed van opsporingsinspanningen op de hoeveelheid drugs die in een land in beslag worden genomen van ondergeschikte betekenis.

Tabel 7.1 Aantallen ontmantelde productieplaatsen, 2001- 2003

Handhaving en opsporing: productieplaatsen	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen (in Nederland)	35 - 37	43	37
Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen in buitenland met Nederlandse betrokkenheid*	5	2	2

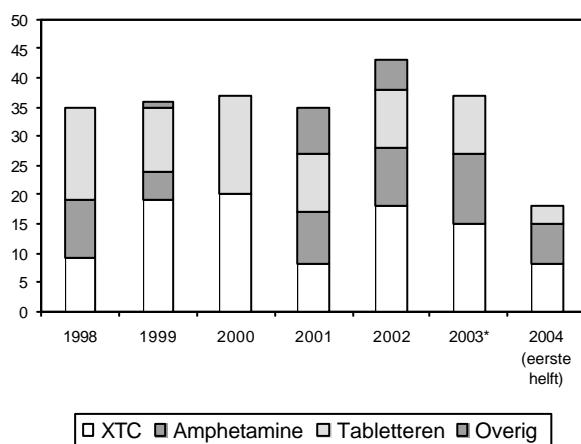
* De betreffende gegevens zijn voor verbetering vatbaar (zie noot 35).

Binnenland

In 2003 zijn 37 productieplaatsen ontmanteld, terwijl dit er in 2002 43 zijn geweest (tabel 7.1). In de periode 1998-2001 zijn er jaarlijks 35 tot 37 ontmanteld. Het aantal in Nederland ontmantelde productieplaatsen van synthetische drugs is dus alleen in 2002 toegenomen. In de eerste helft van 2004 zijn 16 productieplaatsen ontmanteld.

Niet op al deze productieplaatsen vindt ook daadwerkelijk productie van XTC plaats. In enkele laboratoria wordt uitsluitend amfetamine geproduceerd. Daarnaast zijn enkele productieplaatsen gebruikt voor de laatste fase in het productieproces van XTC, namelijk het slaan van de tabletten met een tabletteermachine.

Uit figuur 7.1 blijkt dat in 2003 15 XTC-productieplaatsen, 12 productieplaatsen voor amfetamine en 10 tabletteerinrichtingen zijn aangetroffen, terwijl dit in de eerste helft van 2004 acht XTC-laboratoria (waarvan bij twee locaties ook tabletteerinrichtingen) zijn geweest, zeven productieplaatsen voor amfetamine en één tabletteerinrichting. In 2002 zijn 18 XTC-laboratoria ontdekt, tien productielocaties met een tabletteermachine, tien productieplaatsen voor amfetamine en vijf overige productieplaatsen (één maal 2C-B en vier maal is alleen een laboratoriumuitrusting aangetroffen). In 2001 zijn acht XTC-productieplaatsen ontmanteld, tien tabletteerinrichtingen, negen productieplaatsen voor amfetamine en acht maal een overige productieplaats.

Figuur 7.1 Aantallen ontmantelde productieplaatsen synthetische drugs in Nederland, 1998-2003

De meeste productieplaatsen voor XTC zijn door de jaren heen aangetroffen in het westen en zuiden van het land. Bij het ontmantelen wordt vaak gebruik gemaakt van de Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling (LFO, zie paragraaf 5.5).

Buitenland

Ook bij de opsporing en ontmanteling van productieplaatsen wordt in internationaal verband samengewerkt. In 2003 zijn enkele laboratoria in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken waren ontmanteld. Het betreft één laboratorium in Suriname en één in België. In 2002 is één laboratorium in Portugal en eveneens één in België ontmanteld. In 2001 zijn in totaal vijf laboratoria met Nederlandse betrokkenheid ontmanteld, drie in België en twee in Duitsland. Over de aard van deze betrokkenheid zijn geen nadere gegevens bekend. De aantallen zijn echter onvolledig. Gegevens over ontmantelingen worden door de KTZ/USD alleen vastgelegd wanneer zij daarbij betrokken zijn geweest of daarvan een melding van een opsporingsdienst hebben ontvangen

Overigens is niet bekend hoeveel productieplaatsen jaarlijks in Europa of wereldwijd worden ontmanteld. Volgens het UNODC zijn in 2002, het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn, 18 XTC-laboratoria ontmanteld in Nederland, gevolgd door China (11), de Verenigde Staten (9), Canada (8), België (4), Groot-Brittannië en Indonesië (2). De meest opvallende trend volgens het UNODC in de afgelopen jaren is de toename van XTC productie in Oost en Zuidoost Azië. Terwijl het aantal ontmantelde laboratoria daalt in Europa, en min of meer stabiel is in Noord-Amerika, stijgt dit aantal sterk in Azië⁷⁵.

7.2 Inbeslagnames precursoren, overige grondstoffen en apparatuur

In deze paragraaf komen de inbeslagnames van precursoren, overige grondstoffen en apparatuur aan bod (zie tabel 7.2). De fluctuaties tussen de verschillende jaren wordt mede veroorzaakt door grote uitschieters bij enkele grote vangsten.

Precursoren en overige grondstoffen

Bij de chemicaliën die nodig zijn bij de productie van synthetische drugs is onderscheid gemaakt tussen de illegale chemicaliën PMK en BMK, de precursoren of grondstoffen die uitsluitend bestemd zijn voor de productie van XTC respectievelijk amfetamine, en de bulkchemicaliën, zoals aceton en methanol, die worden gebruikt tijdens het productieproces.

Uit tabel 7.2 blijkt dat er grote verschillen bestaan in de hoeveelheden PMK en BMK tussen de verschillende jaren: in 2003 gaat het om 5.360 liter PMK

⁷⁵ UNODC, World Drug Report 2004. T.a.v. China is overigens sprake van tegenstrijdige berichten ten opzichte van andere rapporten. Zie bijvoorbeeld *United Nations Office on Drugs and Crime Project in Precursor Control in East Asia*, website <http://www.unodc.un.or.hk>

Tabel 7.2 Inbeslagnames precursoren, overige grondstoffen en voor productie van XTC gebruikte apparatuur , 2001 - 2003

Handhaving en opsporing: precursoren, overige grondstoffen en apparatuur	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Omvang in beslag genomen productie- middelen, precursoren en overige grond- stoffen in Nederland			
PMK	14.200	9.600	5.360
BMK	11.000	1.200	6.000
Bulkchemicaliën	45.200	73.100	12.793
Omvang in beslag genomen apparatuur			
Tabletteermachines	niet (meer) te verkrijgen*	15	10
Drukvaten	niet (meer) te verkrijgen*	16	7
Omvang in beslag genomen goederen/ pakketpost met precursoren en overige grondstoffen, uit Nederland	niet (meer) te verkrijgen*	0	0

* Tenzij tegen grote inspanningen

en 6.000 liter BMK, in 2002 is 9.600 liter PMK en 1.200 liter BMK in beslaggenomen, terwijl het in 2001 gaat om 14.200 liter PMK en 11.000 liter BMK. Overigens gaat het jaarlijks vaak om slechts enkele grote vangsten. In 2003 heeft de FIOD-ECD twee onderscheppingen verricht van respectievelijk 3.000 BMK en 4.000 liter PMK afkomstig uit China. In de eerste maanden van 2004 is de vangst van PMK en BMK samen 9.320 liter.

Van de bulkchemicaliën is in 2003 beduidend minder in beslag genomen dan in de voorgaande jaren: 12.793 liter in 2003 tegenover 73.100 liter in 2002 en 45.200 liter in 2001.

Apparatuur

In 2003 is ook voor het productieproces relevante apparatuur in beslag genomen, waaronder tien tabletteermachines en zeven druvaten. In 2002 liggen deze aantallen hoger namelijk op 15 tabletteermachines en 16 druvaten. Drie tabletteermachines en vijf druvaten zijn in de eerste helft van 2004 in beslag genomen.

Omvang in beslag genomen goederen/pakketpost

FIOD-ECD is voor onderzoeken naar in beslag genomen goederen/pakketpost afhankelijk van de meldingen door de Douane. Tussen 2002 en juli 2004 zijn er bij FIOD-ECD geen meldingen van zendingen in pakketpost gedaan.

7.3 Dumpingen

De chemicaliën die tijdens het productieproces van XTC-tabletten worden gebruikt, blijken deels te worden gedumpt in het milieu. Het aantal geregistreerde milieudumpingen neemt jaarlijks af (zie tabel 7.3). In 2003 heeft het KTZ/USD 87 milieudumpingen vastgesteld waarbij sprake is van

chemicaliën die tijdens het productieproces van XTC-tabletten zijn gebruikt. In 2002 zijn 105 milieudumpingen geconstateerd tegenover 127 in 2001. In dat jaar blijkt de top te zijn bereikt. In 2000 telde het KTZ/USD nog 101 - milieudumpingen.

Tabel 7.3 XTC-gerelateerde dumpingen in Nederland, 2001 - 2003

Aantal XTC-gerelateerde milieudumpingen, naar regio	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Midden en West Brabant	36	40	36
Amsterdam-Amstelland	19	16	7
Limburg Zuid	13	7	8
Overig	59	42	36
Totaal	127	105	87

Deze afname heeft volgens de politie vooral te maken met het hergebruik van chemicaliën door de oplosmiddelen met zogeheten solvent cleaners (destilleermachines) terug te winnen uit het productieproces. De meeste dumpingen (36 in 2003; 41%) worden al enkele jaren gemeld uit de politieregio Midden en West Brabant, met name de grensstreek met België is in dit verband al jarenlang berucht.

7.4 Inbeslagnames XTC

Hieronder worden de inbeslagnames van XTC besproken. In tabel 7.4 wordt een overzicht van de gegevens gepresenteerd.

Tabel 7.4 Inbeslagnames XTC in Nederland en elders, 2001 - 2003

Handhaving en opsporing: inbeslagnames middel	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC			
XTC			
- tabletten (x mlj.)	3,6	6,7	5,4
- poeder (kg.)	113	789	311
- pasta (kg.)	0	3,2	124
Amfetamine			
- tabletten	20.592	100	14.000
- poeder (kg.)	514	418	408
- pasta (kg.)	65	4,5	412
Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC bij in- en uitvoer (kg)	135	576	440*
Omvang in het buitenland in beslag genomen XTC met Nederlandse betrokkenheid**			
XTC	22,1	18,6	12,9
- tabletten (x milj.)	15,5	120,9	850,6
- poeder (kg.)	1	0,75	0
- vloeistof (l.)			
Amfetamine			
- tabletten	530	868	1.036
- poeder (kg.)	731	1654,9	822
- vloeistof (l.)	38	0	4,8

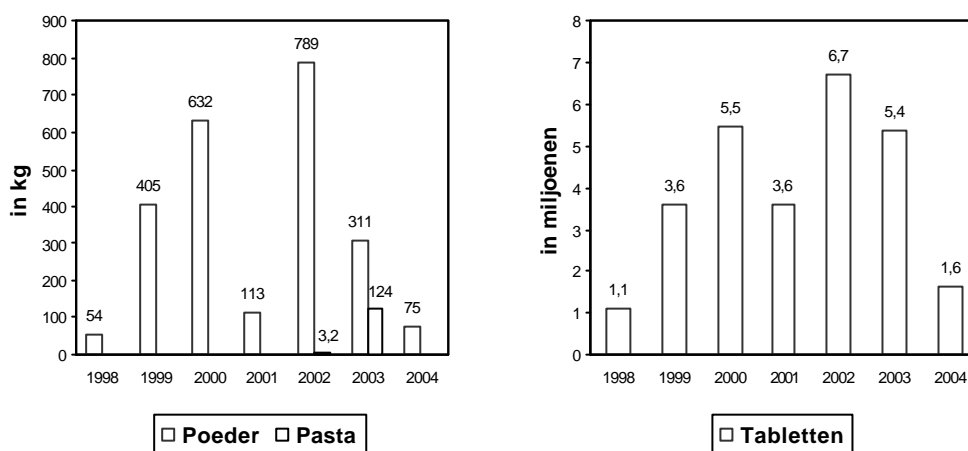
* Waarvan 278 kg door FIOD-ECD, 70 kg door CargoHarcteam en 92 kg Schipholteam-Uitgaand

** De betreffende gegevens zijn voor verbetering vatbaar (zie noot 35)

In Nederland in beslag genomen XTC

In Nederland zijn in 2003 5,4 miljoen XTC tabletten in beslag genomen, in 2001 en 2002 ging het om respectievelijk 3,6 miljoen en 6,7 miljoen tabletten (figuur 7.2).⁷⁶ In de eerste helft van 2004 zijn dit 1,6 miljoen tabletten. Bij de hoeveelheid in beslag genomen MDMA-poeder is een vergelijkbare ontwikkeling te zien. Ook hierbij is de grootste hoeveelheid in 2002 in beslag genomen, 113 kg in 2001 en 311 kg in 2003 (75 kg in de eerste helft van 2004). De hoeveelheid in beslag genomen MDMA in pastavorm is toegenomen. In 2003 is 124 kg in beslag genomen tegenover 3,2 kg in 2002 en 0 kg in 2001. In de eerste helft van 2004 is geen pasta in beslag genomen.

Figuur 7.2 Hoeveelheid in Nederland in beslag genomen XTC in aantallen tabletten (links) en in kilogrammen poeder en pasta (rechts), 1998-2004 (eerste helft)



De Douane en FIOD-ECD hebben bij de controle op de in- en uitvoer in de eerste maanden van 2004 148 kg XTC tabletten in beslag genomen, terwijl dit in 2003 440 kg is. In 2002 ging het om 576 kg aan XTC tabletten (meer dan een miljoen tabletten). Dat is aanzienlijk meer dan beide instanties in voorgaande jaren hebben onderschept. In 2001 is 135 kilogram aan XTC tabletten onderschept, terwijl dit in de jaren 2000, 1999 en 1998 respectievelijk 434, 137 en 215 kilogram bedraagt. Het grootste deel van de vangst in 2002 (410 kg) kan worden toegeschreven aan de geïntensiverde controles op Schiphol, zowel op uitgaande passagiers (250 kg) als op de uitgaande vracht (160 kg). Voor de eerste helft van 2004 zijn deze cijfers nog niet bekend.

Het aantal inbeslagnames is overigens minstens zo veelzeggend als de hoeveelheid. De hoeveelheid fluctueert jaarlijks sterk door grote vangsten van soms honderdduizenden of zelfs meer dan een miljoen tabletten. Dit bemoeilijkt het bepalen van een trend en het evalueren van het beleid. Het aantal inbeslagnames is echter onvolledig beschikbaar. Cijfers over 2003

⁷⁶ De aangegeven hoeveelheden in beslag genomen XTC tabletten zijn opgaven van KTZ/USD c.q. de NR-Unit Zuid. Deze cijfers geven een landelijk beeld. Hierin zal niet elke inbeslagname zijn verwerkt, maar deze cijfers geven een betrouwbaardere ondergrens dan de aanleveringen van inbeslagnames door de korpsen, KMar en Douane waarvan het NRI jaarlijks een overzicht geeft. Die aantallen zijn lager (De Miranda en Van der Werf, 2004). Zie ook de Indicatorstudie (Snippe e.a., 2002)

ontbreken geheel. In 2002 heeft KTZ/USD in totaal 740 inbeslagnames van XTC-tabletten in binnen- en buitenland geregistreerd, terwijl het in 2001 gaat om 585 geregistreerde inbeslagnames. Het merendeel van deze tabletten blijkt te zijn bestemd voor de Verenigde Staten, gevolgd door Groot-Brittannië. De toename van grotere vangsten en zogenoemde cocktailvangsten, waarbij XTC in combinatie met amfetamine, heroïne, cocaïne en cannabisproducten wordt aangetroffen, zou kunnen duiden op een vervlechting van criminele aandachtsgebieden. Door KTZ/USD (2002) wordt de mogelijkheid geopperd dat deze cocktail-partijen verzonden worden vanuit depots, waarin drugs aanwezig zijn die hun oorsprong zouden hebben in Zuid-Amerika, het Verre Oosten en Afrika maar ook in Nederland

Inbeslagnames wereldwijd

Het aantal tabletten dat wereldwijd in beslag is genomen en aan Nederland wordt gerelateerd daalt. In 2003 is een hoeveelheid van 18,3 miljoen tabletten (5,4 miljoen in Nederland en 12,9 miljoen elders in de wereld) in beslag genomen, terwijl in 2002 24,6 miljoen tabletten (6,0 miljoen in Nederland en 18,6 miljoen elders in de wereld) in beslag zijn genomen en in 2001 25,7 miljoen tabletten (3,6 miljoen in Nederland en 22,1 miljoen elders in de wereld).

Voor de eerste helft van 2004 gaat het om 4,8 miljoen XTC-tabletten die in beslag zijn genomen, 428,2 kg poeder XTC en 271,45 kg amfetamine in poeder. Daarentegen zijn er geen XTC- of amfetaminetabletten in beslag genomen, evenmin amfetaminevloeistof.

Ook het UNODC signaleert deze trend. Ruim twee derde (69%) van de landen rapporteert dat de op hun markten in 2002 aangetroffen XTC afkomstig is uit Nederland, terwijl dit in 2001 75% was. In een kwart (24%) van de gevallen is de XTC afkomstig uit België. In de praktijk zou het overigens lastig zijn onderscheid aan te brengen tussen XTC die in Nederland of België is geproduceerd. De Belgische productie zou vooral een gevolg zijn van de opsporingsactiviteiten in Nederland. Verder wordt opgemerkt dat Nederlandse criminelen de XTC produceren, maar niet bijzonder vaak zouden zijn betrokken bij de internationale handel. Die zou met name in handen zijn van Israëliërs, Dominicanen en Chinezen⁷⁷.

Deze door het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid verzamelde gegevens zijn afkomstig van meldingen van buitenlandse opsporingsdiensten. Volgens het International Narcotics Control Strategy Report 2002 zijn de statistieken over de aantallen inbeslagnames van XTC echter onvolledig⁷⁸. Het aandeel van Nederland in de hoeveelheid in beslag genomen tabletten zou derhalve niet exact zijn te bepalen.

⁷⁷ UNODC, 2004

⁷⁸ U.S. Department of State, 2003.

7.5 Verdachten

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de verdachten. Hierbij is onderscheid gemaakt naar verdachten die voor een XTC-misdrijf in Nederland zijn aangehouden en Nederlanders die hiervoor in het buitenland zijn aangehouden. Er kan geen onderscheid gemaakt worden naar productie of handel. Ook is uit een in 2002 verrichte voorstudie naar registraties over verdachten van XTC-handel of -productie gebleken dat het niet mogelijk is een totaalbeeld te verkrijgen van alle personen die door de politie verdacht worden van productie van of handel in XTC of precursoren. Productie van en handel in XTC zijn misdrijven die vallen onder de Opiumwet, terwijl de illegale handel in precursoren een overtreding van de WVMC is, die strafbaar is gesteld in de Wet op de Economische Delicten (WED). Onder de Opiumwet valt tevens de handel in overige drugs, zoals heroïne, cocaïne en cannabis, terwijl bij de WED een breed scala aan economische delicten is ondergebracht, onder andere de illegale handel in geneesmiddelen voor dopingdoeleinden⁷⁹.

Verdachten van productie en handel in XTC worden derhalve geregistreerd in bredere categorieën. Speciale coderingen voor de aard van de delicten die vallen onder de Opiumwet, WED of WVMC zijn niet beschikbaar in politieregistraties. Om daar inzicht in te krijgen zouden alle processen-verbaal moeten worden geanalyseerd. Gezien het grote aantal misdrijven dat onder de Opiumwet, WED en WVMC valt is het op die manier verkrijgen van de verdachten van XTC-misdrijven als het zoeken naar een speld in een hooiberg. Handiger is om gebruik te maken van de gegevens van opsporingsteams die zich met name op XTC-zaken richten. Daarbij blijven wel de verdachten van een XTC-misdrijf die door niet in XTC gespecialiseerde opsporingsdiensten zijn aangehouden buiten beeld.

In tabel 7.5 wordt een overzicht gepresenteerd van gegevens van op XTC gerichte opsporingsteams: XTC-teams, het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid en het Schipholteam Uitgaand.

Tabel 7.5 Aantallen verdachten van handel/productie van XTC in Nederland en aantallen Nederlanders verdacht van XTC-misdrijven in buitenland, 2001 - 2003

Handhaving en opsporing: Verdachten*	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal verdachte precursoren/ grondstoffenleveranciers / XTC- producenten of -handelaren in Nederland	niet (meer) te verkrijgen**	tenminste 105 (29 + 76)	166
Aantal verdachte XTC-koeriers in Nederland	niet (meer) te verkrijgen**	tenminste 48	48 (KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid : 21 + Schiphol 27)
Aantal verdachte XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid)	161	114	68

* De betreffende gegevens zijn voor verbetering vatbaar (zie noot 35)

** Tenzij tegen grote inspanningen

⁷⁹ Oldersma e.a., 2002

Binnenland

In 2003 zijn door de bovengenoemde teams 214 personen aangehouden die worden verdacht van handel in of productie of smokkel van XTC. Hiervan zijn 166 verdachten aangehouden voor handel in of productie van XTC, terwijl 48 personen zijn aangehouden voor smokkel van XTC. Het Schipholteam Uitgaand heeft 27 personen aangehouden in verband met XTC-smokkel en 21 XTC-koeriers zijn door het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid aangehouden. Voor de eerste helft van 2004 is alleen bekend dat 17 personen zijn aangehouden voor smokkel van XTC. De overige gegevens zijn nog niet beschikbaar.

In 2002 zijn in totaal 153 verdachten aangehouden, 105 voor handel in of productie van XTC en 48 voor het smokkelen ervan. Deze 48 XTC-koeriers zijn aangehouden door het Schipholteam Uitgaand.

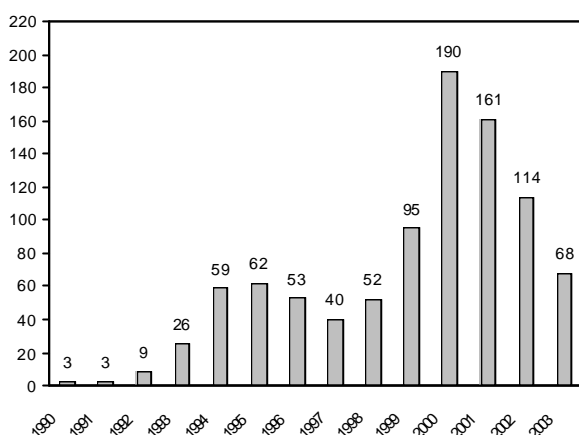
Buitenland

De afdeling Consulaire Maatschappelijke Zaken (CMZ) van het ministerie van Buitenlandse Zaken onderhoudt het contact met Nederlanders die in het buitenland wegens het plegen van een misdrijf zijn gearresteerd. Tot 2004 werden in een eenvoudig registratiesysteem onder meer personalia (naam, adres, geboorteland), land van aanhouding, aard van het misdrijf, datum van aanhouding, procesdatum, strafmaat en naam en adres penitentiaire inrichting vastgelegd. Bij de aard van het misdrijf is een aparte codering voor XTC aanwezig, waarbij tevens de hoeveelheid tabletten en indien daarvan sprake is de hoeveelheid overige drugs worden vermeld. Op basis van de geregistreerde gegevens is niet altijd duidelijk of de verdachte een drugssmokkelaar, -handelaar of -producent is. In 2003 zijn van alle Nederlanders, die tot en met het jaar 2002 in het buitenland zijn aangehouden in verband met XTC, de volledige gegevens van de afdeling CMZ ontvangen. Deze gegevens zijn vervolgens door de onderzoekers verwerkt en geanalyseerd. Begin 2004 is de afdeling overgegaan op een ander registratiesysteem. Anders dan in voorgaande jaren worden de gegevens in het land van aanhouding er op de Nederlandse ambassade ingevoerd, terwijl dit voorheen bij de afdeling CMZ plaatsvond. Dit betekent dat de onderzoekers voor 2003 helaas over minder informatie kunnen beschikken dan over de jaren daarvoor.

In 2003 blijken in het buitenland tenminste 68 Nederlanders voor een XTC-misdrijf te zijn aangehouden (figuur 7.3)⁸⁰. Dit is een daling ten opzichte van de 114 Nederlanders die in 2002 in het buitenland zijn aangehouden. Het hoogtepunt van de XTC-smokkel door Nederlandse onderdanen lijkt hiermee achter de rug te zijn. In 2001 zijn nog 161 Nederlanders in het buitenland aangehouden voor XTC en in 2000 zelfs 190.

⁸⁰ Dit is een ondergrens. In de ontvangen data is tevens sprake van een codering Drugs - combinatie. Personen die met meerdere soorten drugs zijn aangehouden worden hieronder gecodeerd. In 2003 betreft dit 64 personen. Niet bekend is bij hoeveel van deze 64 XTC is aangetroffen. Bij de afdeling CMZ is deze informatie niet beschikbaar. De gegevens zijn ingevoerd op de desbetreffende ambassade.

Figuur 7.3 Aantal in buitenland voor XTC-misdrijf aangehouden Nederlanders, 1990-2003



Bron: Buitenlandse Zaken 2003, bewerking Intraval

7.6 Executie

In deze paragraaf komt de executie van de voor XTC-misdrijven opgelegde straffen aan de orde. De gegevens over de aantallen in Nederland in detentie verblijvende XTC-producenten en grondstoffenleveranciers zijn niet beschikbaar. Van de in het buitenland berechte Nederlanders is wel bekend hoeveel er vanwege een XTC-misdrijf vastzitten en waar zij verblijven. Verder ontbreken gegevens over het aantal en de omvang van fiscale geëxecuteerde ontnemingen in Nederland. Volgens het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid wordt na het aantreffen van een productieplaats zelden een dergelijk onderzoek ingesteld (KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid 2002). In tabel 7.6 wordt het aantal in het buitenland gedetineerde XTC-koeriers weergegeven.

Tabel 7.6 Aantallen gedetineerden wegens handel/productie XTC in Nederland en aantallen Nederlanders wegens XTC-misdrijven gedetineerd in buitenland, 2001-2003

Handhaving en opsporing: executie	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Aantal gedetineerde XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid)*	398	403	114

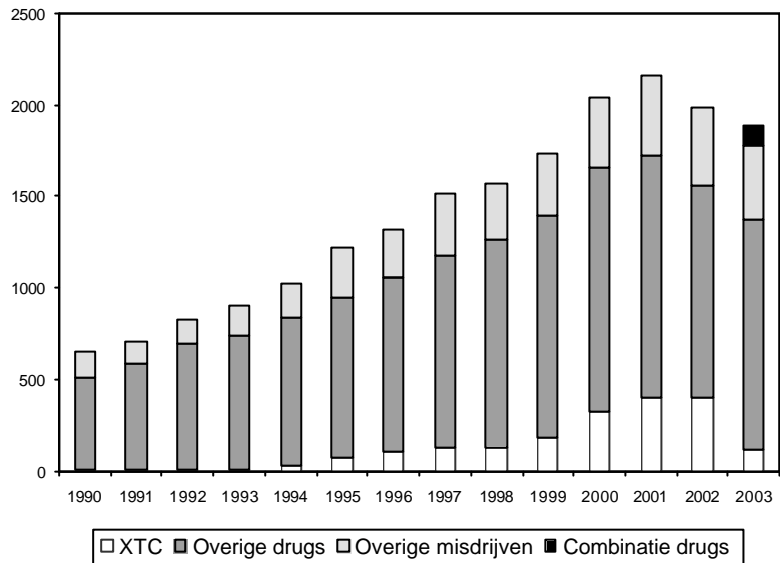
* Opgemerkt dient te worden dat de gegevens over 2003 uit een nieuw registratiesysteem zijn verkregen waarin de gegevens op een andere wijze zijn verwerkt. In 2003 zijn 109 Nederlanders in het buitenland gedetineerd die zijn veroordeeld voor het smokkelen van divers soorten drugs, waaronder een onbekend aantal tevens voor XTC.

Buitenland

In totaal zitten in 2003 tenminste 114 Nederlanders in het buitenland vanwege een XTC-misdrijf in detentie (figuur 7.4). Dit is 6% van de 1.888 in het buitenland gedetineerde Nederlanders. In 2002 zitten 403 Nederlanders vast voor een XTC-misdrijf. Dit is een vijfde (20%) van alle in dat jaar in het buitenland gedetineerde Nederlanders (1.989). In 2001 zitten 398 Nederlanders voor een XTC-misdrijf in het buitenland vast, dit is 18% van alle

in het buitenland gedetineerde Nederlanders (2.162). Uit figuur 7.4 blijkt dat het aantal Nederlanders dat in het buitenland is gedetineerd sinds 1990 sterk is toegenomen. De toename doet zich bij alle delicttypen voor, maar is het sterkst bij drugszaken en vanaf 2000 vooral bij XTC. De internationalisering van de arbeidsmarkt en het toenemend reisgedrag van Nederlanders zal hieraan mede debet zijn.

Figuur 7.4 Aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland naar aard misdrijf, 1990-2003



Bron: Buitenlandse Zaken 2003, bewerking Intraval

Dat het aantal gedetineerden voor XTC-misdrijven tot 2002 is gestegen wordt met name veroorzaakt door het relatief grote aantal aanhoudingen in 2000 en 2001 en de gemiddeld lange gevangenisstraffen van vijf à zes jaar die zijn opgelegd.

7.7 Zuiverheid, prijs en gebruik van XTC

In deze paragraaf worden enkele kengetallen besproken die zicht geven op de XTC die op de Nederlandse markt komt. In tabel 7.7 wordt een overzicht gegeven.

Zuiverheid XTC

De zuiverheid van de XTC-tabletten in Nederland is in het algemeen redelijk constant. Sinds begin jaren negentig zijn gegevens over het testen van XTC-tabletten beschikbaar via het landelijke Drugs Informatie and Monitoring Systeem (DIMS).

De hoeveelheid werkzame stoffen in XTC tabletten lijkt enigszins toe te nemen. In de eerste helft van 2004 is de gemiddelde hoeveelheid MDMA in

Tabel 7.7 Zuiverheid, prijs en prevalentie gebruik XTC

	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003
Zuiverheid XTC: percentage werkzame stoffen	70-80 mg per tablet	70-80 mg per tablet, maar uitschieters tot 235 mg komen ook voor	78,0 mg per tablet, maar uitschieters tot 215 mg komen ook voor
Prijs precursoren en grondstoffen*	niet beschikbaar	PMK: € 570-1370 per liter BMK: € 450-650 per liter	PMK: € 360-750 per liter BMK: € 450 per liter
Prijs XTC, naar fase in distributieketen* (vanaf tabletteerplaats; groot-; tussen-; en straathandel)			
Tabletteerplaats	0,90	niet beschikbaar	niet beschikbaar
Groothandel	1,50	niet beschikbaar	0,48
Tussenhandel	2,70	niet beschikbaar	0,67
Straathandel	4-5	4,5	3,29
Percentage scholieren en het percentage mensen uit de algemene bevolking dat XTC-achtige stoffen gebruikt			
Scholieren	1,4%	niet beschikbaar	1,2%
Algemene bevolking	1,0%	niet beschikbaar	niet beschikbaar

* De betreffende gegevens zijn voor verbetering vatbaar (zie noot 35).

de tabletten 82,9 mg, terwijl dit in 2003 78,0 mg is. Voor 2002 is geen exact gemiddelde beschikbaar, maar ligt de hoeveelheid MDMA tussen de 70 en 80 mg. In alle jaren komen hoge uitschieters voor tot meer dan 200 mg MDMA. In het jaarverslag van DIMS wordt opgemerkt dat steeds vaker tabletten een dosering bevatten van meer dan 140 mg MDMA.

De zuiverheid van een drug kan een indicatie vormen van de aanwezigheid van grondstoffen die nodig zijn bij de productie. Korf e.a. (2001) lieten zien dat de grote hoeveelheden PMK en andere chemicaliën die in 1997 in beslag werden genomen tot gevolg had dat de hoeveelheid werkzame stof (MDMA) landelijk in 1998 tot 50 mg zakte. Onze data laten geen samenhang zien tussen de hoeveelheid werkzame stof in de tabletten die verkocht worden op de Nederlandse markt en de hoeveelheden inbeslagnames van grondstoffen. De hoeveelheden die in de jaren 2001-2003 zijn onderschept lijken geen effect op de kwaliteit van de XTC tabletten te hebben. Die blijft onverminderd hoog.

Prijs precursoren en grondstoffen

De prijs van PMK is afhankelijk van het land van herkomst, het totale aanbod en de hoeveelheid die wordt ingekocht. De prijzen fluctueren sterk en zijn momentopnames. Het aantal waarnemingen waarop de prijzen zijn gebaseerd is jaarlijks beperkt. Gemiddelde prijzen zeggen dan ook weinig. In 2003 variëren de bedragen voor PMK in Nederland van 360 tot 750 euro per liter. In 2002 lag dit nog tussen de 570 en 1.370 euro per liter. Voor de prijs van PMK in 2003 is slechts één waarneming beschikbaar. In Nederland werd voor een hoeveelheid van 40 liter 450 euro per liter betaald. In 2002 lagen de bedragen tussen 450 en 650 euro per liter.

Prijzen XTC

Voor illegale middelen wordt de prijs evenals bij legale goederen het geval is bepaald door vraag en aanbod. Bij een grote vraag en een gelijkblijvend of dalend aanbod stijgen de prijzen snel, terwijl omgekeerd, bij een toenemend aanbod en een gelijkblijvende vraag de prijzen zullen dalen. Daarnaast zijn er (lokale) prijsverschillen die met name worden bepaald door de aangeschafte hoeveelheid, de relatie tussen koper en verkoper en de omstandigheden waaronder de koop wordt gesloten. Ook hierbij gaat het meestal om een momentopname.

De prijs van XTC is de afgelopen jaren in Nederland gedaald. In 2003 is de prijs gemiddeld 3,29 euro, terwijl dit in 2002 en 2001 landelijk gemiddeld rond de 4 à 5 euro zou liggen. Er zijn echter regionale verschillen. Zo zou in uitgaansgelegenheden in Amsterdam in september 2002 een XTC-tablet al vanaf 3 euro te verkrijgen zijn (Korf e.a. 2002). Het aanbod van XTC-tabletten zou in Amsterdam echter zeer groot zijn, waardoor de prijs sterk is gedaald. In andere regio's zou het aanbod minder omvangrijk zijn. De straatprijzen in Amsterdam zijn dan ook niet representatief voor de gemiddelde prijs in Nederland.

Ook volgens waarnemingen van het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid zijn de prijzen de afgelopen jaren fors gedaald. Het verschil tussen de gemiddelde groothandels- en straatprijzen is aanzienlijk. De prijs vanaf de tabletteerplaats is in 2003 niet beschikbaar. Er is slechts één waarneming, waarbij de prijs (0,50 euro per tablet) echter hoger is dan de gemiddelde groothandelsprijs (0,48 euro per tablet). De gemiddelde prijs voor de tussenhandel bedraagt in dat jaar 0,67 euro per tablet, terwijl de gebruiker in Nederland gemiddeld 3,29 euro heeft betaald. Gegevens voor 2002 zijn niet beschikbaar. In 2001 is de prijs vanaf tabletteerplaats gemiddeld 0,90 euro per tablet. De groothandelsprijs zou 1,50 euro zijn en voor de tussenhandel op 2,70 euro per tablet liggen (KTZ/USD, 2002). De productiekosten van een tablet bedragen 0,25 euro, maar volgens recent onderzoek naar drugshandel in Amsterdam zijn deze kosten nog geringer⁸¹. De productiekosten zouden in Amsterdam tussen de 0,15 en 0,20 euro per tablet liggen. De prijzen voor de tussen- en groothandel zouden er eveneens lager zijn.

Prevalentie gebruik

XTC wordt met name gebruikt door jongeren tussen 20 en 25 jaar. Tussen 1997 en 2001 is het percentage jong volwassenen (20 tot en met 24 jaar) dat ooit XTC heeft gebruikt gestegen van 6,2% naar 13,2% (NDM 2002). Internationaal gezien wijkt Nederland qua gebruik niet opvallend af. Uit de NDM 2002 blijkt dat in 2001 3,6% van de Nederlandse bevolking tussen 15 en 64 jaar ooit wel eens XTC heeft gebruikt, terwijl dit in Australië 6,1% is. Binnen de EU scoren Engeland en Wales met 4,6% het hoogst, gevolgd door Nederland en Spanje (2,4%). In Denemarken, Finland, Frankrijk, Portugal en Zweden komt het percentage ooitgebruikers niet boven de één uit.

⁸¹ Blickman e.a., 2003.

Het aandeel gebruikers van XTC in de grote steden en de zeer stedelijke gebieden ligt in verhouding hoger dan in de rest van Nederland. Zo ligt het percentage actuele gebruikers in 2001 in Amsterdam op 1,1%, terwijl dit in de niet-stedelijke gebieden 0,3% bedraagt.

Verder is onder scholieren van 12 jaar en ouder tussen 1996 en 2003 een daling waar te nemen in het gebruik. Het percentage ooit gebruikers daalde in deze periode van 5,8% naar 2,9%, terwijl het percentage actuele gebruikers daalde van 2,3% naar 1,2%. Tussen 1992 en 1996 was nog sprake van een stijging. Ooit- en actueel gebruik onder de algemene bevolking van 12 jaar en ouder nam toe tussen 1997 en 2001⁸².

Hulpvraag

De hulpvraag bij de ambulante verslavingszorg vanwege XTC is vergeleken met andere drugs gering en sinds 1999 vrij stabiel⁸³. In 2003 ging het om 277 cliënten met XTC als primair probleem en 655 cliënten voor wie XTC de secundaire problematiek vormde. Het aantal incidenten op party's en feesten vanwege XTC is gedaald.

7.8 Conclusie

De tussentijdse resultaten van de versterkte handhaving van de XTC-nota kunnen als volgt worden samengevat. In 2002 waren er meer ontmantelingen van productielaboratoria XTC dan in de jaren daarvoor; in 2003 is het aantal weer gedaald naar het eerdere niveau. Hetzelfde patroon geldt voor tabletten en poeder XTC; in 2002 zijn er meer in beslag genomen dan in de tijd daarvoor, terwijl in 2003 weer een afname waarneembaar is. 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.

Het algemene beeld is dat in 2002 veel in beslag genomen is, 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 in de afgelopen jaren steeds minder XTC-koeriers aangehouden.

De kwaliteit van XTC tabletten in Nederland is constant vrij hoog gebleven. De prijs van XTC tabletten is gedaald. Ook de prijzen van de precursoren PMK en BMK lijken eerder te dalen dan te stijgen. Het actuele gebruik onder scholieren is enigszins gedaald.

⁸² Nationale Drugs Monitor 2005

⁸³ Nationale Drugs Monitor 2005

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 indicatorenstudie⁸⁴. 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

⁸⁴ 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 gevolg 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.

Summary and conclusions

A combined effort to combat XTC Interim evaluation of the XTC policy document

In May 2001, the Dutch Government published a policy document entitled 'A combined effort to combat XTC' [*Samenspannen tegen XTC*], with the object of tackling the problem of the illegal export of XTC tablets produced in the Netherlands, chiefly to surrounding countries and the United States. This was considered a serious problem, since XTC is a drug that puts the health of users at serious risk. An amount of 90 million Euros was made available for the measures to be put in place until the end of 2006. The policy was intended to tackle every aspect of the XTC problem. Various departments are involved in the fight against XTC, such as the Public Prosecutions Department (OM), the Police, the Fiscal Intelligence and Economic Investigation Service (FIOD-ECD), Customs, the Royal Netherlands Military Constabulary (KMar), the Transport Division of the Transport and Water Management Inspectorate and the Netherlands Forensic Institute (NFI). The multidisciplinary Synthetic Drugs Unit created in 1997 was to be strengthened and police XTC teams were to be created. The organisations and investigation services involved were to receive extra staff and equipment. Considerable attention was also given to the improvement of collaboration between these organisations. Although the policy document targeted every aspect of the XTC chain, particular emphasis was placed on the most prominent part of the process: the illegal import of the chemical raw materials (precursors), the production facilities required (hardware such as pressure vessels and equipment for producing tablets), production in laboratories and the smuggling of XTC out of the country. All of the organisations involved were to be accountable to their own ministries. Management of the process as a whole was placed with a steering group chaired by the Ministry of Justice.

Three assessments were planned to evaluate the policy efforts initiated by the 'A combined effort to combat XTC' policy document. The present report is the result of the second assessment, otherwise referred to as the interim evaluation of the XTC policy document. As the title indicates, this document constitutes an intermediate assessment made during the policy document's term, which commenced in July 2002 and will end in December 2006. The interim evaluation follows on from the first measurement, which related to 2002 and the period preceding 2002. This report will include data extending to mid 2004. As such, it is only possible to report full year-data for 2003. The numerical indicators on which data are collected in the three assessments have been elaborated on in the indicator study⁸⁵. As this study revealed, it is difficult to obtain full data for a number of indicators. For example, information on seizures and the specific deployment of manpower against

⁸⁵ Snippe et al., 2002.

XTC is incomplete, there is no overview of information on XTC-related dumping and it is unclear which suspects are involved in XTC crimes.

The first sections of this report presented the problem definition, and also discussed the conceptual framework implicitly present in the policy document. The structure of the report is derived from the above framework: as a result of the policy document, extra resources are being deployed with the ultimate object of achieving a substantial reduction in the production of and trade in XTC (outcome). The intention was to achieve this object by deploying resources in specific work processes and collaborative arrangements (process) and, within these arrangements, to develop specific activities (output) to facilitate the achievement of the objectives set. In this specific context, it was noted that the activities set in motion and reinforced by the policy document were not the only factors influencing the production of and trade in XTC, but just some of many.

The pattern described above has been followed in the various sections of this report: policy document input, process, output and outcome are dealt with in this order. Section 5 reports on the work processes, on the basis of semi-structured interviews with a number of members of staff in key positions. This Section provides an insight into the development of the processes set in motion by the policy document, with an emphasis on collaboration between the organisations involved.

The deployment of people and resources

During the first assessment (2003), it was found that the resources made available under the policy document had already been allocated. Both the staff and material resources earmarked had been put in place in 2002. Viewed as a whole, the staffing capacity of the organisations involved in the XTC programme was found to have remained at the same level in 2003. However, a certain reduction in the number of police staff deployed for XTC prevention was observed in 2004. According to information obtained from the interviews held, this situation had arisen as a result of the reorganisations with which the police were confronted through the creation of the National Criminal Investigation Department [*Nationale Recherche (NR)*]. The Core Team South Netherlands/ Synthetic Drugs Unit and the XTC teams are now merged into the NR. In 2004, the first steps were taken towards the continuation of the USD's multidisciplinary approach in NR's South Unit, particularly in its Knowledge and Expertise Department. The special investigation services and the Royal Netherlands Military Constabulary are withdrawing to their central tasks, as a consequence of which the Royal Netherlands Military Constabulary, Customs and the FIOD-ECD are seeking to achieve a transition to a more project-based approach. In 2004, staff vacancies took longer to fill in connection with the limited period remaining until the expiry of the policy document and uncertainty in relation to the prolongation of the resources made available under it. In 2004, the five XTC teams were merged into the NR. The object was for the capacity reserved for XTC by the NR (18% of total capacity) to be deployed on a project basis as of 2004. Since this point, team leaders have been the only members of staff still specifically allocated to an XTC-related role. In 2004, the XTC teams found themselves in a transitional

situation: most team leaders attempted to maintain their teams by generating a sufficient number of XTC investigations in order to allocate the capacity involved. However, a (sometimes considerable) number of the original members of the XTC teams have not transferred to the NR, but have either returned to their own districts or have gone elsewhere. In this interim evaluation, the extent to which these members of staff have already been replaced by new members of staff and the extent to which these new members of staff then function as members of the XTC team and are deployed in XTC projects has not become clear. The period ahead will show how commitment to XTC will take shape within the NR.

Implementation of collaborative arrangements and information exchange

The periodic analysis of the XTC industry provided for in the policy document has been performed in part. It has been found that information provision still poses a considerable problem. Both of the crime pattern analyses published report difficulties where data availability and comparability is concerned. This problem is acknowledged by the NR, where, according to the people interviewed, steps are being taken to improve this situation.

One of the most important aspects of the XTC policy document was the strengthening of the Synthetic Drugs Unit (USD) and the creation of five XTC-teams under the regional Core Teams for criminal investigation. The XTC teams were created with some delay, since development of the division of tasks and coordination took some time to achieve. In 2002 and 2003, most XTC teams did, as planned, chiefly perform short-term investigations. Several teams also took on large investigations.

From the interviews held, 2004 emerges as a turbulent year for the organisations involved in the fight against XTC, particularly for the police. With the creation of the NR, renewed thought will have to be given to XTC as an area of attention, while South Unit will retain an important role. The obvious question, i.e. whether the organisational changes made will have a favourable effect on performance, cannot be answered in this interim report. Developments are still too much in flux at this stage for this to be possible.

In order to promote the fight against trade in precursors, the FIOD-ECD has created a precursors knowledge group [*Kennisgroep Precursoren*], which, despite the limited data, delivered a precursors crime pattern analysis in 2004. In collaboration between the organisations involved in the precursors, an important role is played by the precursors coordination commission [*Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP)*]. Incidentally, the COCOP was created at an earlier stage.

The signing of a Memorandum of Understanding with China is important as part of efforts being made to combat trade in precursors. In this Memorandum agreements have been made on the extent to which collaboration is possible in criminal investigations. Administrative data are made available to China, which can be used in criminal investigations. Given the human rights situation in China and the possibility that drugs suspects

will receive the death sentence, China is not given any data pertaining to specific individuals. The policy document's intention to tackle the trade in tableting machines via commercial policy measures has proved infeasible at EU level.

The combination of the powers available to Customs (inspection) and the Netherlands Military Constabulary (investigation) within the 'team outbound' on Amsterdam Airport [*Schipholteam Uitgaand*] is unique. The team has achieved good results in its fight against the smuggling of synthetic drugs out of the country.

The XTC policy document announced the creation of a number of regional teams for dismantling of production facilities. Ultimately, it was decided to opt for the creation of a national dismantling support facility [*Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling (LFO)*]. Although the LFO was only officially created on 1 November 2004, it has actually been providing support since the start of 2003. The creation of the LFO was a time-consuming process, since discussions were necessary on the tasks and responsibilities of the organisations involved. Besides the police, these organisations include the fire brigade and local authorities. The Netherlands Forensic Institute is not represented in the LFO, but does make its expertise available on the scene for all dismantling operations. As announced in the XTC policy document, besides its operational work, the NFI has also strongly profiled itself as an international *centre of excellence*.

The intentions formulated in the XTC policy document as regards international collaborative arrangements have been implemented. Generally, these collaborative arrangements had already been made before the publication of the policy document. As regards bilateral collaboration, emphasis is placed on the relationship with the United States. Various existing international collaborative arrangements have been continued. One initiative that is a direct result of the policy document is the stationing of a Counsellor and two police liaison officers in the United States.

Although formally the NR has created a new structure for international contacts, in which the most important role is played by the International Networks Service [*DIN*] from the National Police Agency [*KLPD*], in practice some of those interviewed perceive the 'loss of the USD' as a direct point of contact as a setback.

Initially, the structure created to coordinate implementation of the XTC policy document was geared towards setting the implementation process in motion. The consultative bodies created have not met since 2002. None of the parties involved outside the ministries have been notified of any clear decision in this respect. Incidentally, the interviews conducted reveal that various organisations are engaged in bilateral consultations with the drug policy coordination office [*Bureau Coördinatie Drugsbeleid*].

Activities undertaken by the organisations involved

The activities undertaken to combat XTC (output) have generally increased and in some cases have been stable during the period covered by this interim assessment. The investigation services now have more information on XTC, more reports of suspect transactions in precursors and the number of investigations being carried out by Unit South is also increasing. In addition, more project proposals are being produced. The number of FIOD-ECD inspection investigations focusing on XTC precursors is also increasing. The number of foreign, XTC-related requests for mutual legal assistance that are being dealt with by KTZ/USD has remained stable in recent years. Each year, the Netherlands Forensic Institute has taken part in various international projects and also plays a role in ENFSI, a European network in which the various European forensic institutes work together.

The number of questions received about XTC via the Drugs Infoline set up by the Trimbos Institute has fallen strongly in recent years, following a peak in 2001. This may reflect both the reduced popularity of XTC and the small number of incidents with dangerous tablets that have occurred in recent years.

The scientific studies announced in the XTC policy document have all been initiated, with the exception of the so called 'causality study'. This study was to be conducted in an effort to identify the potential detrimental consequences for public health of the activities put in motion by the policy document. This focused primarily on the possibility that less pure XTC would be available or that the user market would see price increases. Neither occurred, removing any reason to perform this study. A study was conducted amongst Dutch XTC couriers in foreign prisons. It showed that these individuals often have criminal records, and are looking for a quick profit. It was found that the sentences imposed abroad on XTC couriers were being underestimated. This result was used in a campaign intended to deter potential XTC couriers. A study conducted into the long-term effects of XTC has shown that its use can affect concentration and memory and that in some cases these effects may be long-term.

Interim outcomes

The XTC policy document is not very explicit on which objectives are to be achieved and when. For this reason, a wide range of indicators have been chosen in order to be able to measure the status of the reduction in the production of and trade in XTC.

As regards the results in terms of outcome, more XTC production laboratories were dismantled in 2002 than was the case in previous years, while in 2003 this number fell to its previous level. The same applies for the number of tablet and XTC powder seizures: in 2002, this figure rose in comparison with previous years, while a fall can be observed again for 2003.

It is not entirely clear how many dismantled XTC production sites abroad involved Dutch criminals. In 2002 and 2003, KTZ/USD received two reports of production-site dismantling in surrounding countries, in comparison with

five in 2001. The quantity of precursors and equipment seized was lower in 2003 than in 2002, with the exception of BMK. Similarly, seizures abroad, but connected to the Netherlands in some way, also fell in 2003 in comparison with 2002. The same applies for the number of instances of dumping of waste chemicals observed in the environment.

The general impression is that in 2002, much was dismantled and seized, more than in the preceding period, while 2003 shows a decrease.

The number of suspects arrested in the Netherlands by special XTC investigative authorities in connection with trade in raw materials or XTC, or the production of XTC, increased in 2003 in comparison with 2002; outside the Netherlands, fewer XTC couriers have been arrested year-on-year since 2000.

Due to the long sentences imposed, the number of Dutch citizens detained in foreign prisons continued to increase until 2002.

The purity of XTC tablets in the Netherlands has remained relatively high and the price has fallen. The prices of the PMK and BMK precursors would also appear to be falling rather than increasing. There are indications that young people are moderating their use of the substance and that visitors to Amsterdam's nightclubs are also using it less.

Finally

Much has been achieved and existing structures have been strengthened in the period following the publication of the policy document entitled 'A combined effort to combat XTC', which spans the period from 1 July 2001 to the autumn of 2004. Up to and including 2003, input was maintained. In 2004, a reorganisation resulted in redundancies and an input reduction in terms of FTE. The consequences of the imminent reorganisation could already be felt in 2003. In the interviews held, it became clear that the collaboration and information-exchange processes, involving the expansion of existing services and the creation of new ones, which were in the start-up phase in 2001, were operating sufficiently in 2002 and were at full strength in 2003. It took some time before reaching agreement on the team roles of the organisations involved. The respondents indicated that, as a result of reorganisation and the creation of the NR, major changes were introduced in 2004, and uncertainty exists in some areas. The new situation is not 'crystallised out' yet.

It is not yet possible to draw any conclusions on the consequences arising for the collaboration and information exchange processes in the long term. There are signs that the NR's South Unit is getting a number of crucial matters back on track, such as the Knowledge and Expertise Department and operational discussions. Further shape must be given to the new structure. The final evaluation of the policy document in 2006 must show whether everything has 'fallen into place' as regards the structure and the processes and whether the results for 2006 are also in line with the results aimed at in 2001.

The general picture that emerges from the interim results obtained is that developments have taken the direction envisaged in the XTC policy document. Based on the figures obtained in relation to seizures and dismantling operations, it would appear that the production of and trade in XTC decreased in the Netherlands in 2003, particularly in comparison with 2002. However, the price and purity of XTC have not changed. Its use would appear to have peaked. It is uncertain whether these developments are the result of the policy set out in the XTC policy document.

Geraadpleegde literatuur

Bakker, I., A. Van Ruth en K. Goossens

Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen, tussenevaluatie van de Unit Synthetische Drugs, Nijmegen, ITS, 2000

Belastingdienst/FIOD-ECD Opsporingsinformatie Midden

Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren, Utrecht, 21 januari 2004

Blickman, T.

The ecstasy industry, exploring the global market, Amsterdam: Transnational Institute, 2003

Bunt, H. van de, D. Kunst, D. Siegel

XTC over de grens, een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2003.

Bureau Nationale Drug Monitor

Jaarbericht Nationale Drug Monitor 2004, Utrecht, Trimbos-instituut

Bureau Nationale Drug Monitor

Jaarbericht Nationale Drugs Monitor 2005, Utrecht, Trimbos-instituut.

De Miranda, H. , J. van der Werf

Inbeslagnemingen verdovende middelen 2002, Zoetermeer: KLPD/dNRI, groep Onderzoek en Analyse, 2003

Europese Commissie

Kaderbesluit Illegale Drugshandel, EU Publicatieblad L 335 van 11 november 2004

European Commission

EU Drug Strategy 2005-2012, Brussels, 2004

European Commission

Final Report, Phare Synthetic Drugs en Precursors Project, PSD II Project, Brussels, 2004

Heijden, A. van der

De Nederlandse drugsmarkt., Zoetermeer: KLPD, 2003.

Interregionaal Rechercheteam Zuid-Nederland,

Fenomeenonderzoek Synthetische Drugs, "Een eerste verkenning", Veldhoven, 1996

Jastrzebski, R.

Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria, *Algemeen Politieblad*, nr 24, 11 december 2004, p. 10-11.

KTZ/USD

Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs, Helmond, 2000

KTZ/USD

Jaarverslag 2003, Helmond

Leeuw, F.L.

Reconstructing program theories: methods available en problems to be solved, *American Journal of Evaluation*, 24, 1, 2003 pp. 5-20

Moerland, H., A. Mooij

Criminaliteitsbeeldanalyse: een nadere afbakening van het begrip. In: H. Moerland en B. Rover (red.) *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. 's Gravenhage: Elsevier Bedrijfsinformatie B.V., 2000

Nationale Recherche

Jaarplan 2004, Driebergen

Oldersma, F., J. Snippe, B. Bieleman

Doping en handel. Onderzoek naar aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren, Groningen/Rotterdam, Intraval, 2002

Pawson R, N. Tilley

Realistic Evaluation, London: SAGE Publications, 1997

Pennings, E.J.M., J.B.G. Eilering, F.A. de Wolff

Langetermijneffecten van XTC, Leiden, LUMC, 2004.

Snippe, J., F. Oldersma, B. Bieleman

Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak, Groningen/Rotterdam: Intraval, 2002.

Snippe, J., A. Kruize, B. Bieleman

Inspannen tegen XTC: eerste meting, stand van zaken 2002 nota Samenspannen tegen XTC, Groningen/Rotterdam: Intraval, 2003.

Tweede Kamer

Notitie over het beleid inzake XTC, TK, Vergaderjaar 1993-1994, 23760 nr 1.

Tweede Kamer

Brief over Netherlands-US consultations on law enforcement and counterterrorism, 13-14 March, 2003, Agreed Steps'. TK Just030279.

Tweede Kamer

Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering, Vergaderjaar 1994-1995, 24077 nrs. 2-3.

Tweede Kamer

Samenspannen tegen XTC. Een plan van aanpak ter intensivering van het Nederlandse beleid inzake synthetische drugs, Vergaderjaar 2000-2001, 23 760, nr. 14.

Tweede Kamer

Motie van het lid Apostolou c.s., Vergaderjaar 2000-2001, 24 077, nr. 89.

Tweede Kamer

Voortgangsrapportage beleid inzake XTC, Vergaderjaar 2001-2002, 23 760, nr. 15.

Tweede Kamer

Tweede voortgangsrapportage beleid inzake XTC, Vergaderjaar 2001-2002, 23760 nr 16.

Tweede Kamer

Naar een veiliger samenleving, Vergaderjaar 2002-2003, 28 864 nr 1.

Tweede Kamer

Uitwerking Nationale Recherche, Vergaderjaar 2002-2003, 28250 nr 4.

UNODC

World Drug Report 2004, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2004.

UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime Project in Precursor Control in East Asia, website (<http://www.unodc.un.or.rh>), 2005.

U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs

International Narcotics Control Strategy Report 2002, Washington, 2003.

**U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law
Enforcement Affairs**

International Narcotics Control Strategy Report 2003, Washington, March
2004.

Whitehouse Office of the Press Secretary,

*Annual Presidential Determinations of Major Illicit Drug-Producing and
Drug-Transit Countries*, September 16, 2004

Bijlage 1

Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr.H. Rigter Erasmus Medisch Centrum, afdeling
Maatschappelijke Gezondheidszorg

Leden

Mr. H.J.J.M van Bommel Ministerie van Financiën, Team Douane en
milieu

Dhr. A.J.J. de Bruin Unit Zuid / Nationale Recherche
Dr. A. van Gageldonk Trimbos Instituut

Mevr. drs. J.P. Quartel Ministerie van Justitie, DGI/V/DISAD

Mevr. dr. D. Siegel Ciroc, Vrije Universiteit

Interne leescommissie

Mw. Dr. C.J. de Poot WODC

Mw. Mr. Y. Visser WODC

Bijlage 2

Vragenlijst interviews procesevaluatie

(Deze vragenlijst werd afgenomen bij de Douane, andere zijn soortgelijk)

Vragenlijst "Samenspannen tegen XTC"

Ik ga u een aantal vragen stellen over de uitvoering van de Nota XTC. Ik neem met u door wat in de nota werd voorgenomen, en hoor graag van u in hoeverre dat inderdaad is gebeurd en hoe dat is gebeurd. Het gaat om de periode vanaf de start van de Nota in 2001 tot nu.

Soms vraag ik een inschatting van u om de mate waarin een activiteit is uitgevoerd aan te geven op een schaal van 1 (niets aan gedaan) tot 7 (maximaal uitgevoerd) [laat kaartje zien].

Allen

- 1 Eerst wil ik van u weten of u dit herkent (schema en diagram voorleggen): is dit wat er gedaan moest worden en wat er uit moest komen?
- 2 Zijn er nog andere activiteiten gepland en gedaan die niet genoemd zijn in de nota?
- 3 Kunt u iets meer zeggen over doelstellingen: de output en de uitkomsten. Kunt u dat aanscherpen, het is nog zo onduidelijk: welke output en welke uitkomsten zouden gehaald moeten worden: hoeveel onderzoeken, hoeveel inbeslagnames meer of minder bijvoorbeeld? Wat had u voor ogen bij de start van de nota? Had uw organisatie een beeld van de verdere ontwikkelingen en de eigen rol daarin?

Douane

- 1 Heeft de Douane de geplande extra middelen gekregen? Is de allocatie van door de nota vrijgekomen middelen geoormerkt?
- 2 Deelname in USD:
 - a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalte (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan? Wat was ieders rol, was die conform plan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?

- 3 Assistentie aan NR bij maken CBA synthetische drugs:
 - a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?

- 4 De Douane voert controles uit op inkomende goederen (op precursoren):
 - a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?

- 5 De Douane zoekt een oplossing voor het probleem van vervallen binnengrenzen EU en verschuiving buitengrenzen:
 - a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?

- 6 Samenwerking met KMAR in Schipholteam
 - a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan? Wat is ieders rol geweest en komt dit overeen met wat was beoogd?
 - e Zijn er specifieke afspraken gemaakt, contracten of overeenkomsten o.i.d.?
 - f Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - g Wat is goed gegaan?
 - h Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
 - i Zijn er samenwerkingsvormen die er zouden moeten zijn maar die niet van de grond zijn gekomen?

- 7 Gerichte controles op XTC smokkel uitgaand (v.a. 2001):
- a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
- 8 Controle op uitgaande pakketpost:
- a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
- 9 Controle op transporten binnen NL op grond van risicoanalyses:
- a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - f Wat is goed gegaan?
 - g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
- 10 De Douane werkt op operationeel niveau samen met andere bij de nota betrokken instanties:
- a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalpje (voorleggen)
 - b Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - c Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - d Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan? Met wie is samengewerkt? Wat is ieders rol geweest en komt dit overeen met wat was beoogd? Incidenteel of structureel?
 - e Zijn er specifieke afspraken gemaakt, contracten of overeenkomsten o.i.d.?
 - f Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - g Wat is goed gegaan?
 - h Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
 - i Zijn er samenwerkingsvormen die er zouden moeten zijn maar die niet van de grond zijn gekomen?

- 11 Is er vanuit de organisatie samengewerkt met het buitenland of met internationale instanties?
- In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalte (voorleggen)
 - Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan? Met wie is samengewerkt? Wat is ieders rol geweest en komt dit overeen met wat was beoogd? Incidenteel of structureel?
 - Zijn er specifieke afspraken gemaakt, contracten of overeenkomsten o.i.d.?
 - Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - Wat is goed gegaan?
 - Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
 - Zijn er samenwerkingsvormen die er zouden moeten zijn maar die niet van de grond zijn gekomen?
- 12 Wat is de ervaring met landelijk overleg (georganiseerd door justitie):
- In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalte (voorleggen)
 - Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan? In welke gremia was u vertegenwoordigd?
 - Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - Wat is goed gegaan?
 - Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
- 13 Wat is de ervaring met de landelijke coördinatie van de uitvoering van de Nota XTC:
- In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaalte (voorleggen)
 - Wat is wel uitgevoerd, wat niet of minder?
 - Waarom zijn activiteiten niet of minder uitgevoerd?
 - Hoe heeft dit gefunctioneerd, hoe is dit in zijn werk gegaan?
 - Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
 - Wat is goed gegaan?
 - Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?
- 14 Is de aanpak van de organisatie veranderd sinds de start van de nota? Zijn gedurende de looptijd van de nota verschuivingen opgetreden? Zijn er veranderingen geweest in de prioriteitstelling?
- 15 Zijn er specifieke ontwikkelingen binnen de eigen organisatie die van invloed zijn geweest op de (verandering in de) implementatie van de nota?
- 16 Wat is er veranderd met de komst van de nota "Naar een veiliger samenleving"? Hoe zijn de activiteiten in het kader van de nota ingebed na oprichting van de NR?

Bijlage 3

Respons herhalingsmeting enquête Samenwerking

Uit tabel I blijkt dat de totale respons van KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid en het KTZ/USD OM c.q. LP Eenheid Zuid tezamen bij beide metingen 57% bedraagt. Wanneer echter wordt gekeken naar de beide afzonderlijke diensten dan blijkt dat de respons bij de KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid is teruggelopen. De lagere respons hangt mogelijk samen met de reorganisatie van de KTZ/USD, waardoor personeelsverloop is opgetreden. Het personeel is vervangen door nieuwe medewerkers die op het moment dat de enquête werd afgenomen nog maar kort bij de NR werkzaam zijn. Deze nieuwe instroom voelt zich minder aangesproken door de vragenlijst. Zij zijn van mening dat zij er nog te kort werkzaam zijn om uitspraken te kunnen doen over de samenwerking. Van de oude medewerkers, die eveneens zijn benaderd, heeft een deel ondanks herhaalde verzoeken de vragenlijst niet ingevuld.

Tabel I Overzicht respons vragenlijsten KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid

Diensten	Eerste meting		Tweede meting	
	Aantal uitgezet	Aantal ontvangen	Aantal uitgezet	Aantal ontvangen
KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid	41	29 (71%)	39	20 (51%)
KTZ-USD OM c.q. LP Eenheid Zuid*	15	3 (20%)	7	7 (100%)
Totaal	56	32 (57%)	46	26 (57%)

* Per 1 juli 2003 is het gezag over de opsporing en vervolging overgegaan van de hoofdofficier van justitie in Den Bosch naar de hoofdofficier van het Landelijk Parket. Sindsdien is de naam van KTZ/USD Openbaar Ministerie Den Bosch gewijzigd in Landelijk Parket, Eenheid Zuid Nederland.

Daarnaast is een vragenlijst gemaakt die is bestemd voor de medewerkers van diensten die eveneens zijn betrokken bij de XTC-aanpak, maar die niet werkzaam zijn bij het KTZ/USD c.q. NR Unit Zuid.⁸⁶ Uit de contacten met de diensten is tijdens de vorige meting het beeld ontstaan dat de samenwerking voornamelijk wordt opgevat als bestaande uit overleggen die worden bijgewoond door leidinggevend en waarin de afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de opsporingsonderzoeken, de handhavings- en controleactiviteiten en de inzet van de verschillende diensten. Bij deze samenwerking zijn de leidinggevend betrokken. Als gevolg daarvan is het aantal uitgezette vragenlijsten relatief gering maar zijn wel de personen benaderd die bij de samenwerking zijn betrokken.

Uit tabel II blijkt dat de respons bij de tweede meting hoger ligt dan tijdens de eerste meting. Tijdens de eerste meting is naar alle zaaksofficieren een vragenlijst gestuurd. Uit telefonisch contact met deze officieren bleek echter dat een groot deel van hen nimmer een XTC-zaak heeft gedraaid of bij de uitvoering van de aanpak direct betrokken is geweest. De vragenlijst bleek op hen niet van toepassing. Tijdens de tweede meting is voordat de vragenlijsten zijn verstuurd, telefonisch contact opgenomen met de zaaksofficieren met de

⁸⁶ Zij hebben een versie van de vragenlijst gekregen die is afgestemd op medewerkers van diensten buiten het KTZ/USD c.q. NR UNIT ZUID in Helmond.

vraag of zij het afgelopen jaar bij de XTC-aanpak betrokken zijn geweest. Zaaksofficieren die ontkennend antwoorden hebben geen vragenlijst toegestuurd gekregen.

Ook bij de XTC-teams was ten tijde van de eerste meting niet bekend welke rechercheurs wel en welke niet in het kader van de XTC-aanpak met andere diensten hebben samengewerkt. De vragenlijst is derhalve breed uitgezet, hetgeen een relatief lage respons (27%) heeft opgeleverd. Met name de teamleiders en hun plaatsvervangers hebben de vragenlijst ingevuld. Zij onderhielden ook de contacten met de externe samenwerkingspartners. Ook bij de XTC-teams is voor de tweede meting vooraf een afspraak gemaakt voor een gesprek met de teamleider. Hierin is nagegaan hoeveel personen voor het invullen van de vragenlijst in aanmerking komen. Alleen de teamleden die met andere diensten hebben samengewerkt bij de XTC-aanpak dienen immers een vragenlijst in te vullen. De XTC-teams zijn echter in 2004 opgeheven en alleen de teamleiders bleken op dat moment nog aangewezen als op XTC geormerkte capaciteit. Alleen zij waren ook in staat de gestelde vragen te beantwoorden. De respons is relatief laag (50%). De redenen hiervoor zijn dat één teamleider aangaf de vragenlijst niet te kunnen invullen omdat hij het voorafgaande jaar geen enkel XTC-onderzoek had uitgevoerd en dat een andere teamleider het te druk had met de overgang naar de NR. Tenslotte blijken de KLPD medewerkers een vragenlijst te hebben ingevuld die is uitgezet bij de NR Unit Zuid.

Tabel II Overzicht respons vragenlijsten overige diensten

Diensten	Eerste meting		Tweede meting	
	Aantal uitgezet	Aantal ontvangen	Aantal Uitgezet	Aantal ontvangen
Openbaar Ministerie (zaaksofficieren)	26	5 (19%)	8	5 (63%)
XTC-teams	44	12 (27%)	4	2 (50%)
KLPD	3	2 (67%)	-	-
NFI	2	1 (50%)	1	1 (100%)
FIOD-ECD/ Douane	8	3 (38%)	9	8 (89%)
Koninklijke Marechaussee	4	4 (100%)	3	2 (67%)
Ministerie van Econ. Zaken	1	0 (0%)	-	-
Totaal	88	27 (31%)	25	18 (72%)