



# Indicatoren drugscriminaliteit

Samenvatting

## Contactgegevens

Mei, 2022.

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

Maud Pluijm

mpluijm@dsp-groep.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2022, WODC. Alle rechten voorbehouden.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
Verkendend onderzoek	4
Conclusies	5
Slotconclusie	10

# Samenvatting

## Verkendend onderzoek

Nederland is voor de internationaal georganiseerde drugscriminaliteit een belangrijk productieland voor cannabis en synthetische drugs en voor cocaïne een belangrijk doorvoerland. Deze drugsproductie en -handel hebben ingrijpende gevolgen voor de samenleving. De bestrijding ervan is dan ook met recht een geprioriteerd onderdeel van de bredere aanpak van ondermijning (Abraham, van Dijk, Hofstra en Spapens, 2021).

De Kennisagenda Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft als doel de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit van een gedegen kennisfundament te voorzien. Met het oog op een *evidence informed policy* en een versterkte aanpak van ondermijning wil het programma-Directoraat-Generaal Ondermijning (pDGO) van het ministerie van JenV een periodieke monitor realiseren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in Nederland. Om invulling te geven aan de kwantitatieve indicatoren van een mogelijke toekomstige monitor heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan DSP-groep opdracht gegeven hiernaar een verkennend onderzoek te doen.

De probleemstelling luidt:

*Welke kwantitatieve indicatoren zijn geschikt voor een mogelijke toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in Nederland?*

Het betreft een onderzoek met een methodologische invalshoek, waarbij eerst een longlist van kwantitatieve indicatoren is opgesteld. Deze lijst is teruggebracht tot een shortlist van indicatoren die onderdeel kunnen worden van een mogelijke toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Er zijn verschillende methoden ingezet: literatuuronderzoek, interviews (13 respondenten) en een expertsessie (6 deelnemers) met data-experts, wetenschappers en beleidsmedewerkers vanuit de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Trimbos-instituut, het WODC, Regioplan, ICTU<sup>1</sup> en het ministerie van JenV.

De belangrijkste bevindingen en conclusies van dit onderzoek worden beschreven in voorliggende samenvatting.

---

<sup>1</sup> ICT-Uitvoeringsorganisatie. Advies- en projectenorganisatie binnen de overheid.

# Conclusies

## Inventarisatie kwantitatieve indicatoren: longlist

Uit het onderzoek blijkt dat op dit moment 56 kwantitatieve indicatoren in theorie in aanmerking komen om (aspecten van) drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies inzichtelijk te maken. Indicatoren hebben betrekking op met name de output (zoals het aantal geruimde hennepplantages) en in mindere mate de outcome van interventies (zoals de verstoring van de drugsmarkten). Dergelijke indicatoren worden ook gebruikt om de drugscriminaliteit en drugsmarkten mee in kaart te brengen. De lijst van 56 indicatoren is binnen het onderzoek beschouwd als een *longlist*.

## Beschikbaarheid en kwaliteit data

De vraag is in hoeverre deze 56 indicatoren geschikt zijn om opgenomen te worden in een monitor gericht op drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Voor het antwoord op deze vraag is per indicator gekeken in hoeverre deze voor de Nederlandse situatie wenselijk én technisch haalbaar is. Na een beoordeling op wenselijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit dienen zich zo indicatoren aan die in aanmerking komen voor monitoring, een *shortlist*.

Het gaat voor een groot deel om indicatoren waarvan data periodiek beschikbaar zijn, maar waarvan de kwaliteit nog voor verbetering vatbaar is. Dit zijn indicatoren afkomstig uit verschillende brondata, voornamelijk van de politie, het OM, de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de Douane en andere ketenpartners. Al deze data zijn omkleed met de nodige disclaimers. Zo geven registratiegegevens zoals die van de politie, Kmar en Douane alleen die zaken weer die bij betreffende organisaties bekend zijn én worden geregistreerd, en is het niet altijd eenvoudig om onderscheid te maken op drugsmarktniveau. Dergelijke disclaimers zijn voor de bij het onderzoek betrokken dataspecialisten, wetenschappers en beleidsmedewerkers geen reden om een indicator van de monitor uit te sluiten, maar wel iets om rekening mee te houden bij de analyse en duiding van de uitkomsten.

Op dit moment is er al een monitor die periodiek voor een deel van de indicatoren data vergaart: de Nationale Drug Monitor (NDM). In deze monitor - die zich vooral richt op drugsgebruik -, opgesteld door het Trimbos-instituut in samenwerking met het WODC, wordt jaarlijks systematisch gerapporteerd over verschillende aspecten van drugscriminaliteit. Het gaat hierbij primair om registratiegegevens van de politie, het OM, de Kmar, de Douane en andere ketenpartners.

Daarnaast zijn er verschillende relevante indicatoren waarop om verschillende redenen maar beperkt zicht is. Zo is bijvoorbeeld de import – en in grotere mate de exporthoeveelheid – alleen op basis van schattingen

bekend.<sup>2</sup> Data ten aanzien van de bestuursrechtelijke aanpak worden – als ze al worden bijgehouden – geregistreerd door gemeenten, maar zijn nauwelijks centraal en uniform te ontsluiten. Ook ten aanzien van indicatoren die betrekking hebben op de financiële aanpak van drugscriminaliteit zijn beperkt of geen data beschikbaar. Dergelijke indicatoren komen (nu) niet in aanmerking voor monitoring.

Geïnterviewden en deelnemers aan de expertsessie – waaronder data-experts van de politie, het OM, het WODC, het Trimbos-instituut, Regioplan en ICTU en het ministerie van JenV – benadrukken dat het niet wenselijk en vermoedelijk niet opportuun is nieuwe databronnen te ontsluiten ten behoeve van een eventuele toekomstige monitor. Wel dient te worden geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van bestaande data, met name ten aanzien van de indicatoren gericht op afzonderlijke inbeslagnames, drugsresten in afvalwater (rioolwateranalyses), de beschikbaarheid (of verkrijgbaarheid)<sup>3</sup> van drugs, het aantal rechtshulpverzoeken, de totaalbedragen van ontnemingen en de aantallen gesloten drugspanden.

## Shortlist indicatoren

Op basis van de criteria wenselijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit blijken de volgende indicatoren het meest geschikt om onderdeel te zijn van de (mogelijke) toekomstige monitor. De uitkomsten zijn weergegeven in de onderstaande tabel. Ook geven we een indicatie van de beschikbaarheid van de data op dit moment en kwaliteit van de beschikbare data. We benadrukken dat het hier gaat om een inschatting, waarbij de beschikbaarheid en kwaliteit van data kunnen verschillen per drugsmarkt.











---

<sup>2</sup> Op basis van onder andere inbeslagnames in Nederland en aan de grens kan hooguit een schatting worden gemaakt van de geïmporteerde hoeveelheden. Voor de export zijn we afhankelijk van schattingen door landen van bestemming. Deze informatie is nog lastiger beschikbaar.

<sup>3</sup> Of: beschikbaarheid van drugs. Het betreft de mate waarin drugs zijn te verkrijgen door consumenten.

Tabel: Shortlist indicatoren drugsriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

(Indicatie beschikbaarheid en kwaliteit: groen = periodiek beschikbaar, voldoende kwaliteit; geel = periodiek beschikbaar, beperkte kwaliteit; oranje = niet periodiek beschikbaar, beperkte kwaliteit)

Indicator	Indicatie beschikbaarheid en kwaliteit	Beschikbaar via	Databron
<b>Import</b>			
1. Inbeslagnames in Nederland en aan de Nederlandse grens (aantal en kg, grote hoeveelheden)		o.a. NDM	Politie, KMar en Douane
2. Inbeslagnames in België; met partijen bestemming Nederland		o.a. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	Belgische politie
<b>Productie in Nederland</b>			
3. Aantal opgerolde hennepplantages		o.a. NDM	Politie
4. Aantal opgerolde drugslabs en extractielocaties		o.a. NDM	Politie
5. Aantal ontmantelde cocaïne-extractie locaties		o.a. NDM	Politie
6. Aantal drugsafvaldumpingen		o.a. NDM	Politie
<b>Handel en distributie</b>			
7. Prijzen bij groothandel en tussenhandel		o.a. NDM	o.a. Antenne-onderzoek <sup>4</sup>
8. Zuiverheid/ kwaliteit bij retail		o.a. NDM	Drugs informatie en monitoring systeem (DIMS) en THC-monitor van het Trimbos-instituut
9. Straatprijzen/ consumentenprijzen		o.a. NDM	DIMS, THC-monitor en Antenne-data
<b>Gebruik</b>			
10. Drugsgebruik en andere gebruikscijfers		o.a. NDM	o.a. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) i.s.m. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Trimbos-instituut.

<sup>4</sup> Jaarlijks terugkerend onderzoek, aanvankelijk gericht op Amsterdam, om trends op de drugsmarkt en middelengebruik te volgen dat wordt uitgevoerd in samenwerking met Jellinek.

Indicator	Indicatie beschikbaarheid en kwaliteit	Beschikbaar via	Databron
11. Drugsresten in afvalwater		o.a. NDM, EMCDDA	KWR: voorheen keuringsdienst voor waterleidingartikelen
12. Beschikbaarheid van drugs (verkrijgbaarheid van drugs voor consumenten)		n.v.t.	Groot uitgaansonderzoek; berekeningen door materiedeskundigen
<b>Drugscriminaliteit in de samenleving</b>			
13. Aantal en type delicten tegen drugswetten		o.a. NDM	Politie
14. Aantal liquidaties toe te rekenen aan Drugsgerelateerde criminaliteit		o.a. NDM	WODC
<b>Strafrechtelijke interventies</b>			
15. Aantal opsporingsonderzoeken		o.a. NDM	Politie, OM
16. Aantal en soort OM afdoening/uitspraken		o.a. NDM	OM
17. Aantal verstoorde criminele samenwerkingsverbanden (csv's)		n.v.t.	OM en politie
18. Aantal rechtshulpverzoeken		n.v.t.	Landelijk Uniform Registratiesysteem voor Internationale Rechtshulp (LURIS)
<b>Financiële interventies</b>			
19. Totaalbedrag ontnemingen en incassoresultaten voor de verschillende afpakmodaliteiten		n.v.t.	Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en OM
<b>Bestuurlijke interventies</b>			
20. Aantal gesloten (drugs) panden (wet Damocles, wet Victor, wet Victoria) <sup>5</sup>		n.v.t.	Gemeenten

<sup>5</sup> Wet Damocles, wet Victor en wet Victoria zijn bestuurlijke maatregelen die door gemeenten kunnen worden genomen om panden, inrichtingen of woningen te sluiten of ontegenen. Op basis van de Wet Damocles kunnen woningen worden gesloten waarin drugs (genoemd in de eerste of tweede lijst van de Opiumwet) worden verhandeld of aanwezig zijn. De Wet Victoria geeft de burgemeester bevoegdheid tot sluiting van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, bij (ernstige vrees voor) verstooring van de openbare orde rondom de woning of lokaal, veroorzaakt door gedragingen in de woning of het lokaal. Wet Victor tot slot gaat nog een stap verder. Indien een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet, dan kan het gemeentebestuur de eigenaar aanschrijven om naar keuze van het gemeentebestuur het gebouw aan een ander in gebruik te geven of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling werkzaam op het terrein van de huisvesting. Bron: hetccv.nl geraadpleegd 15 april 2022.



Af te lezen is dat op dit moment de kwaliteit van de brondata van bijna alle indicatoren voor verbetering vatbaar is. Voorts laat het overzicht zien dat in de NDM al een groot deel van de gevraagde indicatoren wordt verzameld en dat brondata afkomstig zijn van verschillende partijen. Ten aanzien van de beschikbaarheid merken we op dat er op dit moment vijf indicatoren niet periodiek beschikbaar zijn.

Ten slotte worden indicatoren waar dat kan zo veel mogelijk gespecificeerd per drugsmarkt. Eerder merkten we al op dat de kwaliteit en beschikbaarheid van brondata kunnen verschillen per drugs.

## Relaties tussen indicatoren

Binnen het onderzoek is vastgesteld of het mogelijk is om in de monitor een causale relatie te leggen tussen enerzijds de beleidsinspanningen en anderzijds de (output en outcome) resultaten. Het onderzoek wijst uit dat er geen geschikte indicatoren zijn die een dergelijke relatie inzichtelijk maken. Enerzijds omdat het gevoerde (maatwerk)beleid zelf nauwelijks te kwantificeren valt. Anderzijds omdat het geïsoleerde effect van het beleid op de output en outcome variabelen evenmin te meten is. De ontwikkelingen op het terrein van drugscriminaliteit en drugsmarkten worden immers door veel meer factoren beïnvloed dan alleen de beleidsinspanningen. En tot slot is het complexe stelsel van drugscriminaliteit en drugsmarkten moeilijk te meten door het verborgen karakter.

Wel krijgt de monitor meer zeggingskracht door de kwantitatieve gegevens te combineren met kwalitatief, verdiepend onderzoek en duidingssessies met materiedeskundigen.<sup>6</sup> Alleen dan kan mogelijk iets worden gezegd over de relatie tussen verschillende indicatoren en – alleen tot op zekere hoogte – over de relatie tussen beleid/aanpak en geconstateerde ontwikkelingen.

## Handvatten voor een toekomstige monitor

Het onderzoek geeft de volgende handvatten voor een mogelijke toekomstige monitor:

- ③ Zet in op het verbeteren van bestaande indicatoren. Iedere indicator kent zijn beperkingen. Het aanpakken van deze beperkingen draagt bij aan de doorontwikkeling van de indicatoren en daarmee de zeggingskracht van een monitor.
- ③ Overweeg aansluiting te zoeken bij bestaande monitoren. Nagedacht dient te worden over wie dergelijke gegevens verzamelt, analyseert, interpreteert en rapporteert. Door respondenten – waaronder data-experts, wetenschappers en beleidsmedewerkers van de politie, het OM, het WODC, het Trimbos-instituut en het ministerie van JenV – is een pleidooi gehouden om de nieuwe indicatoren die dit onderzoek heeft opgeleverd onderdeel te laten zijn van een bestaande monitor. Het is echter, zonder dat duidelijk is hoe de monitor precies vorm krijgt en wie de gegevens analyseert en rapporteert, te vroeg om in te gaan op de uitwerking van een monitor.

---

<sup>6</sup> Dergelijke sessies worden nu ook georganiseerd in het kader van de NDM.

- ③ **Evalueer de monitormethodiek periodiek.** Gezien de huidige ontwikkelingen lijkt het verstandig om periodiek te kijken of de monitormethodiek volstaat en of hiermee de gewenste beleidsrelevante vragen kunnen worden beantwoord. Ontwikkelingen om daarbij te volgen zijn onder andere de ontwikkelingen rondom het 'Fenomeenbeeld drugs' van de politie<sup>7</sup> en de verbetering van indicatoren van drugsresten in afvalwater/ rioolwateranalyse. Het Fenomeenbeeld drugs is een rapportage die gedurende de looptijd van het onderhavige onderzoek is opgesteld door de Nationale Politie om ontwikkelingen van drugscriminaliteit beter in beeld te krijgen en te volgen.

## Slotconclusie

Het ministerie van JenV heeft behoefte aan een monitor drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

Op basis van dit verkennende onderzoek constateren we dat op het moment van onderzoek er al veel wordt gemeten. Echter de gevraagde coherente monitor gericht op drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies bestaat (nog) niet. Niet alles wat wordt gemeten is van voldoende kwaliteit of relevant, ook worden zaken gemist. Met name op de bestuursrechtelijke en financiële aanpakken van drugscriminaliteit is nog maar beperkt zicht. Samenhang van de aangemerkte indicatoren in één coherente monitor ontbreekt. De meerwaarde van een monitor gericht op drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies kan zitten in de periodieke en systematische duiding van gegevens.

Dit onderzoek laat zien dat in potentie een relevante basisset aan drugscriminaliteit-indicatoren beschikbaar is. Een deel van de indicatoren wordt bovendien al verzameld ten behoeve de NDM. Winst zit – naast allereerst het systematisch bijeen brengen van de aangemerkte indicatoren – vooral in het verbeteren van de kwaliteit van brondata van de indicatoren in deze basisset, voor verschillende drugsmarkten. Wat dat betreft is het Fenomeenbeeld drugs van de politie naar verwachting een interessante bron om in de gaten te houden. Hierin zijn – volgens de politie – namelijk verschillende indicatoren uit de NDM doorontwikkeld en verbijzonderd zodat nauwkeuriger de ontwikkelingen in de tijd gemonitord kunnen worden voor meerdere aspecten van drugscriminaliteit en voor de verschillende drugsmarkten.

Wel zal een mogelijke toekomstige monitor altijd gepaard dienen te gaan met flankerend kwalitatief onderzoek. Niet alles is immers meetbaar. Drugscriminaliteit is een complex fenomeen dat zich niet eenvoudig in cijfers laat vatten, en zich bovendien sneller ontwikkelt dan de data die daarover rapporteren. Daarbij typeert drugscriminaliteit zich als een mondiaal fenomeen waarvan Nederland slechts een onderdeel is.

---

<sup>7</sup> Het Fenomeenbeeld wordt - zo is de bedoeling – 4-jaarlijks periodiek uitgegeven en jaarlijks geactualiseerd. De eerste rapportage verschijnt naar verwachting eind april 2022 – na het schrijven van deze rapportage. De data voor het Fenomeenbeeld drugs worden door de politie verzameld en gepubliceerd op basis van eigen registratiegegevens, aan de hand van inwinplannen en analyses, aangevuld met data van andere ketenpartners zoals het OM, de Kmar en de Douane.

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

