Cahier 2007-X

Samenspannen tegen XTC

Eindevaluatie van de XTC-Nota

R.J.M. Neve
M.M.J. van Ooyen-Houben
J. Snippe
B. Bieleman

INTRAVAL
Bureau voor onderzoek & advies

Justitie

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

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: wodc@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis
verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties
is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Voorwoord

Het voorliggende rapport vormt de weerslag van de eindevaluatie van de nota 'Samenspannen tegen XTC', waartoe het Ministerie van Justitie in 2001 op verzoek van de Tweede Kamer opdracht gaf. Inclusief het onderhavige rapport, zijn vier rapporten verschenen om de doelstellingen in de nota te evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door het WODC in samenwerking met onderzoeksbureau Intraval. De eerste publicatie - over de indicatorenstudie (Snippe e.a., 2002) - was van de hand van Intraval, evenals die van de uitkomsten van de eerste meting (Snippe e.a., 2003). Het WODC schreef de rapporten over de tussenevaluatie over de jaren tot 2004 en de eindevaluatie, mede op basis van door Intraval aangeleverde werkdocumenten.
De auteurs willen hun dank uitspreken aan al degenen die bereid waren mee te werken aan een interview en die gegevens en documenten voor dit onderzoek hebben aangeleverd.
In de loop van het onderzoek hebben de auteurs dankbaar gebruik gemaakt van het kritische maar opbouwende commentaar dat werd geleverd door de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. H. Rigter (Erasmus Medisch Centrum, afdeling Maatschappelijke Gezondheidszorg), die verder bestond uit de leden Mr. H.J.J.M van Bommel (Ministerie van Financiën), Dhr. A.J.J. de Bruin (KLPD/DNR), Dr. A. van Gageldonk (Trimbos-instituut), Mw. Dr. D. Siegel (Vrije Universiteit) en Mr. Drs. P.J.J. van Voorst namens de aanvrager, de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het Ministerie van Justitie.
Tot slot danken we prof. dr. F.L. Leeuw en prof. dr. S. Bogaerts voor hun kritische opmerkingen en bijdragen in de slotfase.

Rudie Neve
Marianne van Ooyen-Houben
Jacco Snippe
Bert Bieleman

Inhoud

Lijst van afkortingen **v**

1 Inleiding **1**
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek 1
1.2 Voorgeschiedenis 2
1.3 De nota ‘Samenspannen tegen XTC’ in kort bestek 5
1.4 Indeling van het rapport 8

2 Doel, vraagstelling en onderzoeksmethode **11**
2.1 Evaluatie in drie metingen 11
2.2 Doel- en vraagstelling 11
2.3 Opzet en methode van onderzoek 12
2.4 Denkkader achter de nota 13
2.5 Concepten, indicatoren en meetmethoden 17
2.6 Rol van Nederland in de internationale XTC-markt 20

3 Input: inzet van extra mensen en middelen **23**
3.1 Personele inzet UZN, OM, XTC-teams en NFI 23
3.2 Overige personele inzet 27
3.3 Materiële en overige inzet 30
3.4 Conclusie 31

4 Proces: samenwerking en informatie-uitwisseling **33**
4.1 Doorlichting van de XTC-sector 35
4.2 Versterking van de handhaving 38
4.3 Aanpak precursoren en hardware 42
4.4 Bestrijding van smokkel naar het buitenland 45
4.5 Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmantelen (LFO) 46
4.6 Internationale samenwerking 50
4.6.1 Afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken 50
4.6.2 Bilaterale samenwerking 52
4.6.3 Europese Unie 56
4.7 Regie en coördinatie 60
4.8 Samenvatting en conclusies uit de procesevaluatie 62

5 Output: de ontplooide activiteiten **65**
5.1 Uitwisseling van informatie 65
5.2 Voorlichting en onderzoek 67
5.3 Kwalitatieve ondersteuning 71
5.4 Internationalisering 72
5.5 Conclusie 74

6 Outcome: resultaten van de XTC-nota 75
6.1 Ontmantelde productieplaatsen 75
6.2 Inbeslagnemingen precursoren, overige grondstoffen en apparatuur 77
6.3 Dumpingen 79
6.4 Inbeslagnemingen XTC 80
6.5 Verdachten 83
6.6 Executie 85
6.7 Zuiverheid, prijs en gebruik van XTC 87
6.8 Conclusie 90

7 Samenvatting en conclusies 93
7.1 Inzet van mensen en middelen 94
7.2 Implementatie van de samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling 95
7.3 Activiteiten van de betrokken diensten 98
7.4 De uitkomst van de nota: een substantiële vermindering van productie en handel? 99

Summary and conclusions 103

Literatuur 113

Bijlagen
1 Begeleidingscommissie 119
2 Instanties waar interviews zijn uitgevoerd en functie van geïnterviewde medewerkers 121
3 Beoordelingscriteria voor vaststellen kwaliteit gegevens voor: A. inputindicatoren, C. opbrengstindicatoren en D. uitkomstindicatoren 113
4 Vragenlijst interviews procesevaluatie 123

Lijst van afkortingen

AIRS	Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken, onderdeel van DGRR, Ministerie van Justitie (voorheen BIRS)
ABRIO	project Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding
BCD	Bureau Coördinatie Drugsbeleid, onderdeel van DISAD
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken, onderdeel van DISAD (sinds 2006 AIRS)
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)
CHAIN	Collaborative Harmonised Amphetamine Initiative, opvolger CASE
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid van de recherche
CMZ	Afdeling Consulair Maatschappelijke Zaken, Ministerie van Buitenlandse Zaken
COCOP	Coördinatiecommissie Precursoren
COSPOL	Comprehensive operational strategic planning for the police
DEA	Drug Enforcement Agency (Verenigde Staten)
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
DISAD	Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid, Ministerie van Justitie (vanaf 2006 DRC)
DIMS	Drugs Informatie en Monitoring Systeem (Trimbos-instituut)
DINPOL	Dienst Internationale Netwerken, onderdeel van het KLPD
DNR	Dienst Nationale Recherche, onderdeel van het KLPD
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, onderdeel van DGRR, Ministerie van Justitie (voorheen Disad)
EJUP	European Joint Unit on Precursors
ENFSI	European Network for Forensic Science Institutes; NFI is lid
Europol	Politie-organisatie van de EU
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst — Economische Controle Dienst
fte	full-time equivalent (eenheid van allocatie van personeel)
HKS	Herkenningsdienstsysteem bij de politie
INCB	International Narcotics Control Board
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
K&E	Kennis en Expertise, onderdeel van KTZ/USD (sinds 2005 Kenniscentrum Synthetische Drugs en Precursoren genoemd na fusie met Kennisgroep Precursoren van FIOD-ECD)
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten

KMar	Koninklijke Marechaussee
KOO	Klein Operationeel Overleg t.a.v. XTC zaken bij de UZN
KTZ	Kernteam Zuid
LIT	Labo Interventie Team
LFO	Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling
LIRC	Landelijke Internationaal Rechtshulp Centrum
LO	Liaison Officer
LP	Landelijk Parket, Openbaar Ministerie
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
Nibra	Nederlands Instituut voor de Brandweer
NNCC	National Narcotics Control Center (China)
NR	zie DNR
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
WDR	World Drug Report (uitgave van UNODC)
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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Aan het einde van de jaren negentig was de rol van Nederland in de productie van XTC en de export naar andere landen een bron van zorg geworden, nationaal en internationaal. Ondanks eerdere inspanningen om de productie te bestrijden, werden — volgens de XTC-nota - veel aan Nederland gerelateerde XTC-tabletten in beslag genomen in een groeiend aantal landen, met name Duitsland, Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten (VS).
De zorg over deze ontwikkelingen leidde ertoe dat in mei 2001 de nota "Samenspannen tegen XTC" aangeboden werd aan de Tweede Kamer[1]. De nota bevat een plan van aanpak en heeft tot doel te komen tot een aanmerkelijke reductie van productie en handel van XTC[2]. De begroting voor de looptijd van de nota, van 2002 tot 2006, bedroeg 200 miljoen gulden (90 miljoen Euro).
In de nota is een breed scala van beleidsvoornemens aangekondigd om de XTC-problematiek in al haar facetten aan te pakken, waarbij verschillende ministeries betrokken zijn. Het uitgangspunt van de nota was vierledig:

1. het versterken van de handhavingscapaciteit;
2. de aanpak van grondstoffen, uitrusting en distributie;
3. internationale samenwerking en
4. onderzoek en voorlichting.

De Tweede Kamer heeft verzocht de inspanningen te richten op meetbare en toerekenbare resultaten[3]. Daarom is een uitvoerige evaluatie uitgevoerd, waarvan dit rapport de neerslag vormt.

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. Tevens heeft dit onderzoek tot doel zicht te geven op de uitvoering en de resultaten van de nota. De probleemstelling luidt:

> *In hoeverre zijn de in de XTC-nota beoogde inspanningen, processen en uitkomsten gerealiseerd?*

Deze probleemstelling is nader uitgewerkt in onderzoeksvragen betreffende de veronderstelde *mechanismen* waarlangs de voorgestelde aanpak zou moeten werken, de manier waarop de *uitvoering* is verlopen en uiteraard de mate waarin de beoogde *resultaten* zijn gerealiseerd.

[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. In dit rapport wordt ook gesproken van de 'XTC-nota' of 'de nota'.
[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.

In hoofdstuk 2 zal de onderzoeksopzet nader worden toegelicht. De specifieke vraagstellingen die daar worden ontwikkeld, volgen voor een belangrijk deel uit de nota zelf. In het vervolg van deze inleiding wordt daarom ingegaan op de inhoud van de nota Samenspannen tegen XTC. Voordat we de XTC-nota bespreken, worden nog enkele zaken in de voorgeschiedenis aangestipt die van belang zijn voor de nota. Daarom zal kort aandacht worden besteed aan de Unit Synthetische Drugs, die opgericht werd in 1997 en een belangrijke rol speelde in de door de XTC-nota gepresenteerde aanpak. De oprichting van de USD vloeide op zijn beurt voort uit de positie die Nederland in de loop van de jaren '90 op de internationale XTC-markt had gekregen en de internationale druk die daarvan het gevolg was. Ook hierop wordt kort ingegaan.

1.2 Voorgeschiedenis[4]

Al vóórdat in Nederland zelf sprake was van XTC-gebruik van enige omvang, 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 VS en het Verenigd Koninkrijk. Tot dan toe werden de in Nederland gebruikte tabletten nog geïmporteerd, vooral uit de VS en Spanje[5]. In Nederland was het aan het eind van de jaren tachtig nog geen uitgemaakte zaak dat XTC een harddrug is, zoals blijkt uit de titels van artikelen uit die tijd[6]. Hoewel de Verenigde Naties in 1986 MDMA-achtigen op lijst I van het Verdrag inzake Psychotrope Stoffen van 1971 plaatste, heeft Nederland nog een paar jaar gewacht met de doorvoering hiervan in de eigen Opiumwet middels een Algemene Maatregel van Bestuur[7]. Het feit dat Nederland wat later was dan andere landen met het verbieden van XTC, speelde mogelijk een rol in de sterke positie in de XTC-productie. Hierdoor zijn de eerste producenten wellicht minder snel afgeschrikt dan in andere landen. Een andere en mogelijk belangrijker factor bij de internationalisering van de XTC-branche was dat er in Nederland al een infrastructuur aanwezig was waarbinnen met relatief beperkte aanpassingen XTC geproduceerd kan worden. In Zuid-Nederland bestonden criminele groeperingen, die al een langere traditie hadden van smokkel van illegale drank en later amfetamine naar Scandinavië[8]. De georganiseerde criminaliteit heeft zich vanaf de jaren zestig ontwikkeld rond amfetamine en ging XTC produceren toen dat middel populair werd[9]. Al in de jaren zeventig hadden in Nederland geproduceerde synthetische drugs een goede naam bij gebruikers en ook de opsporingsdiensten meldden een hoge zuiverheid. Naast deze tradities binnen de Nederlandse criminele milieus is er ook op gewezen dat de XTC-productie is bevorderd door bepaalde kenmerken van de Nederlandse georganiseerde misdaad. Deze bestaat uit netwerken van

4 Zie ook : Neve en Van Ooyen-Houben, 2006. Enkele passages in deze paragraaf zijn bewerkingen van dit eerder verschenen artikel.
5 Notitie over het beleid inzake XTC, Tweede Kamer verg.jr. 1993-1994, 23760 nr 1.
6 Zie bijvoorbeeld de discussie tussen Fromberg (1990) en Van Brussel (1991).
7 Ook België wachtte tot eind 1988 met het plaatsen van XTC op de lijst van verboden drugs. België en Nederland behoren tot de laatste Europese landen die XTC zouden verbieden. Zie: Decorte, 2005.
8 Huisman, 2005 (p. 39), Spapens, 2006 (p. 14). Zie ook het boek van de journalisten Husken & Vuijst (2002).
9 Huisman, 2005; Spapens, 2006.

zakelijk georiënteerde 'misdaadondernemers' en kent weinig belemmerende aspecten zoals controle door groeperingen over een territorium en afscherming van bepaalde markten tegenover anderen. Daardoor kunnen nieuwe groeperingen betrekkelijk gemakkelijk tot de markt toetreden. Ook de grote chemische en vervoerssectoren in Nederland vormen een gunstige voedingsbodem voor deze groeperingen[10].

XTC-beleid in Nederland

In 1994 werd de eerste beleidsnotitie over XTC naar de Tweede Kamer gestuurd door de toenmalige staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, d'Ancona[11]. In deze notitie wordt de kennis van dat moment over de drug samengevat. Het gebruik bleek vooral recreatief en incidenteel, de risico's werden beperkt ingeschat. Er wordt gewaarschuwd voor mogelijke nadelige effecten van een sterk repressief beleid, immers uit studies van o.a. Korf[12] was gebleken dat dergelijke maatregelen eerder leiden tot slechtere kwaliteit van drugs op de gebruikersmarkt, met alle gezondheidsrisico's van dien, dan tot een verminderde verkrijgbaarheid[13]. De aangekondigde maatregelen betroffen dan ook vooral de preventie van mogelijke gezondheidsproblemen. Een jaar later werden in de nota *Stadhuis en House,* diverse handreikingen gedaan aan lokale besturen om de stormachtige ontwikkeling van de housescene in goede banen te leiden[14]. In de 'Paarse' drugsnota *Continuïteit en Verandering* van 1995, werd gewezen op het 'ideologische karakter' van een belangrijk deel van de buitenlandse kritiek op het Nederlandse drugsbeleid. De kritiek was niet gestoeld op wetenschappelijk inzichten omtrent het succes en falen van dit beleid, maar op een morele afwijzing van het gebruik van drugs. Anderzijds werd in de drugsnota onderkend dat Nederland een belangrijk productieland was geworden voor synthetische drugs, waarmee in het justitiële beleid zeker rekening gehouden zou moeten worden. Een van de politieteams voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad, het Kernteam Zuid, zou speciaal worden ingezet voor de aanpak van synthetische drugs[15]. Hiermee werd gehoopt de productie omlaag te brengen en zo de kritiek van het buitenland te ondervangen[16]. Ook in latere jaren heeft de druk vanuit het buitenland een belangrijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van het XTC-beleid. Tot 2004 dreigde Nederland zelfs geplaatst te worden op de Majors List, de lijst van de belangrijkste landen waar vandaan drugs geëxporteerd worden naar de VS (zie par. 4.6). In het Jaarplan 2006 van de Nationale Recherche wordt gememoreerd dat de buitenlandse druk de aanleiding was om de aanpak van synthetische drugs te intensiveren[17]. Dit gebeurde door de oprichting van de USD, enkele jaren later gevolgd door de nota Samenspannen tegen XTC.

[10] Blickman, 2004.
[11] Notitie over het Beleid inzake XTC, TK 1993-1994 23760, nr. 1.
[12] Zie o.a. Korf, Blanken en Nabben, 1991.
[13] Tweede Kamer 1993-1994, 23760 nr. 1, p. 6.
[14] VWS, 1995.
[15] Tweede Kamer 1994-1995, 24077 nr s 2- 3, p 11-12.
[16] Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering, Tweede Kamer verg.jr. 1994-1995, 24077 nrs. 2-3.
[17] Dienst Nationale Recherche, Jaarplan 2006, Driebergen, december 2005. Zie ook par. 6.4 voor de Majors List.

De Unit Synthetische Drugs

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 de aanpak van XTC. Er werd een ernstig gebrek aan coördinatie en afstemming geconstateerd. De auteurs adviseerden te komen tot oprichting van een speciale landelijke opsporingseenheid. In 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 2001[18]. 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 hadden[19]. 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 met een *single focus*. De omvang was via onderhandelingen tussen de verschillende ministeries tot stand gekomen[20]. Dat de verbetering van het imago van Nederland in het buitenland een belangrijk doel was van de USD, was terug te zien in de activiteiten die werden opgebouwd. Volgens de door het ITS uitgevoerde evaluatie 'Wie wat anders wil heeft iets uit te leggen[21]' 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 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"[22]. De evaluatie mondde uit in het advies om door te gaan met de USD. De nota 'Samenspannen tegen XTC' zegt hierover:

[18] Bijlage 1 bij Bakker e.a. 'Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen', tussenevaluatie van de Unit Synthetische Drugs, Nijmegen, ITS, 2000.
[19] Volgens het Plan van Aanpak, geciteerd in Bakker e.a.
[20] Bakker e.a. p. 26 en 27. Voor de inbreng van de diverse instanties: zie Hoofdstuk 3.
[21] Bakker e.a., 2000.
[22] Bakker e.a. p. 3.

'Het Kabinet ziet de continuering van de USD als samenwerkingsverband gedurende deze 5 jaar als een basisvoorwaarde voor dit project' (p. 5). Aan het in de USD ontwikkelde samenwerkingsmodel werd in de nota een belangrijke rol toegekend.

1.3 De nota 'Samenspannen tegen XTC' in kort bestek

In mei 2001 is de nota "Samenspannen tegen XTC" aangeboden aan de Tweede Kamer[23]. 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.
Als centrale doelstelling van de nota is geformuleerd:

> *"… door een wezenlijke verhoging van de pakkans een aanmerkelijke reductie van productie en handel van XTC in ons land binnen een periode van vijf 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, bijvoorbeeld doordat gebruikers overstappen op andere (mogelijk nog gevaarlijker) drugs.

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 ambassaderaad en politieliaisons in de Verenigde Staten en het verbeteren van de informatiepositie en van controlemogelijkheden op XTC aan de buitengrens.

[23] 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.

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.

Versterking van de handhaving

De versterking van de handhaving moest vorm krijgen door vooral in te zetten op samenwerking tussen de betrokken instanties[24]. 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. Welke regio's dat zouden zijn werd in het midden gelaten. De USD zou een coördinerende functie krijgen ten aanzien van de XTC-teams. Kernteamwaardige[25] 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 Euro[26] 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 ervan te verbieden of onder zware controle te brengen. De illegale toepassingen

[24] 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. Zie: Interregionaal Rechercheteam Zuid-Nederland, 1996.
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.

[26] De bedragen in guldens uit de nota zijn afgerond omgerekend naar Euro's.

vormen veelal een klein deel van het totaal, aldus de nota. 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.
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 een vergunning of registratie gebonden. Het instellen hiervan werd als problematisch beschouwd, omdat er veel 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 binnen 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 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 in de nota 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. Europol werd belangrijk geacht voor de beleidsvoorbereiding: de organisatie maakt jaarlijks een rapport over de situatie in de EU met betrekking tot synthetische drugs.

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.

Evaluatie
In de nota is vastgelegd dat de uitvoering ervan wordt geëvalueerd in onderzoek, waarin wordt nagegaan of de in de nota beoogde inspanningen en resultaten zijn gerealiseerd. Er zou een tussenevaluatie komen en een eindevaluatie. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op de uitvoering van de evaluatie.

1.4 Indeling van het rapport

Dit rapport betreft de eindevaluatie van de nota Samenspannen tegen XTC. De resultaten van de eerdere twee meetmomenten zullen in het rapport worden geïntegreerd, zodat bijna de hele periode van de nota, van 2001 tot medio 2006 zal worden bestreken. In hoofdstuk 2 worden de doel- en vraagstelling, de beleidstheorie en de onderzoeksmethode beschreven. In Hoofdstuk 3 tot en met 7 worden de bevindingen van de tussentijdse meting gepresenteerd. In Hoofdstuk 3 laten we zien hoe de inzet van mensen en

middelen is verlopen. In hoofdstuk 4 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 5. Een beschrijving van de gerealiseerde resultaten in termen van de einddoelen van de nota wordt gegeven in hoofdstuk 6. Tot slot worden de bevindingen samengevat en komen we tot een conclusie over de uitvoering van de XTC-nota tot nu toe in hoofdstuk 7.

2 Doel, vraagstelling en onderzoeksmethode

2.1 Evaluatie in drie metingen

Zoals in de inleiding al werd genoemd, heeft het evaluatieonderzoek van de XTC-nota tot doel na te gaan of de beoogde inspanningen zijn gerealiseerd en of de beoogde resultaten zijn behaald. In de aanbiedingsbrief bij de XTC-nota is aangekondigd dat er een tussentijdse evaluatie zou worden gehouden en een eindevaluatie in 2006. Wat is tot nu toe gedaan aan de evaluatie? Om zo goed mogelijk de veranderingen die door de nota teweeggebracht kunnen worden in beeld te brengen is ook een 'eerste meting' gehouden, over de beginjaren van de nota, 2001 en 2002, waarvan het rapport verschenen is in 2003[27]. De tussenevaluatie verscheen in 2005[28] en behandelde de periode tot medio 2004. In het onderhavige rapport is de eindevaluatie neergelegd, welke betrekking heeft op vrijwel de volledige periode van de nota. Omdat in de nota aangekondigd is dat de eindevaluatie in 2006 uitgevoerd zal worden, kon dat jaar uiteraard niet in zijn geheel worden meegenomen.

De eerste meting betrof vooral een opname van de stand van zaken bij het begin van de implementatie van de nota. Op basis van een eerder verrichte indicatorenstudie werd cijfermateriaal bijeen gebracht over een breed scala aan indicatoren. In de tussenmeting en de eindevaluatie is steeds geprobeerd het meest recente cijfermateriaal ten aanzien van de indicatoren te verwerken. In de tussen- en eindevaluatie is bovendien een procesevaluatie toegevoegd, die vooral gebaseerd is op half open interviews met direct betrokken personeel van de diensten die zich bezighouden met de bestrijding van XTC-productie en —handel (zie bijlage 2).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraagstelling en op de gebruikte methoden.

2.2 Doel- en vraagstelling

Het onderhavige onderzoek heeft zoals gezegd tot doel zicht te geven op de uitvoering en de resultaten van de nota XTC. De probleemstelling luidt:

> *In hoeverre zijn de in de XTC-nota beoogde inspanningen, processen en uitkomsten gerealiseerd?*

[27] Neve, Van Ooyen-Houben, Snippe e.a., 2005.
[28] Neve e.a., 2005.

Om deze vraag te beantwoorden dienen enkele deelvragen te worden beantwoord:

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? Deze onderzoeksvraag gaat aan de hoofdvraag vooraf

2 In hoeverre is de *uitvoering* gelopen zoals beoogd:
   - Hoe zijn de middelen die beschikbaar kwamen ingezet?
   - Is de samenwerking tussen de betrokkenen gelopen zoals voorzien?
   - Welke veranderingen zijn er in 2005/2006 ten opzichte van 2001/2002 (eerste meting) en ten opzichte van 2003/2004 (tweede meting)?

3 In hoeverre zijn de beoogde *resultaten* gerealiseerd?
   - Welke activiteiten zijn door de betrokken instanties ingezet?
   - Hoe hebben de indicatoren voor productie en handel van XTC zich ontwikkeld?
   - Welke veranderingen zijn er in 2005/2006 vergeleken met 2001/2002 en ten opzicht van 2003/2004?

2.3 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 is een controleconditie nodig, waarin de XTC-nota *niet* in uitvoering is[29]. Een landelijk ingevoerde nota laat een dergelijke benadering uiteraard niet toe. Het onderzoek is qua opzet te typeren als een evaluatieonderzoek op niveau 2 van de Maryland Scientific Methods Scale[30]: er zijn metingen uitgevoerd op drie momenten, waarvan het eerste meetmoment kort na invoering van de nota kwam en het laatste aan het einde van de looptijd van de XTC-nota. De eerste meting kan niet werkelijk als een 'nulmeting' worden beschouwd, omdat de implementatie al begonnen was. Niettemin is geprobeerd zoveel mogelijk relevante gegevens uit het laatste jaar voor de implementatie (2001) te achterhalen.
Daar een effectstudie in strikte zin niet mogelijk is, is er naar gestreefd om op descriptieve wijze de geleverde inspanningen en de behaalde uitkomsten met elkaar in verband te brengen. Deze opzet houdt in dat, zoals voorgesteld door Pawson en Tilley[31], de beleidstheorie en mechanismen achter de XTC-aanpak worden 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.

[29] Zie bijvoorbeeld Farrington en Welsh, 2005.
[30] Sherman, Farrington e.a., 2002.
[31] Zie Pawson and Tilley, 1997.

2.4 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'[32]. 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[33,34]. Bij de tussenevaluatie is het denkkader verder genuanceerd en gespecificeerd. Hierbij is de 'beleidswetenschappelijke' benadering, zoals beschreven door Leeuw[35], 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[36], is gereconstrueerd via welke mechanismen de beoogde doelen bereikt zouden moeten worden. De aldus beschreven beleidstheorie is in dit onderzoek verder nog voorgelegd aan alle respondenten met wie in 2004 een interview is gehouden in het kader van de procesevaluatie bij de tussenevaluatie (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. *Als* er input wordt geleverd in de vorm van extra financiële middelen, mankracht en specifieke diensten en *als* er beter wordt samengewerkt en 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".

[32] 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.

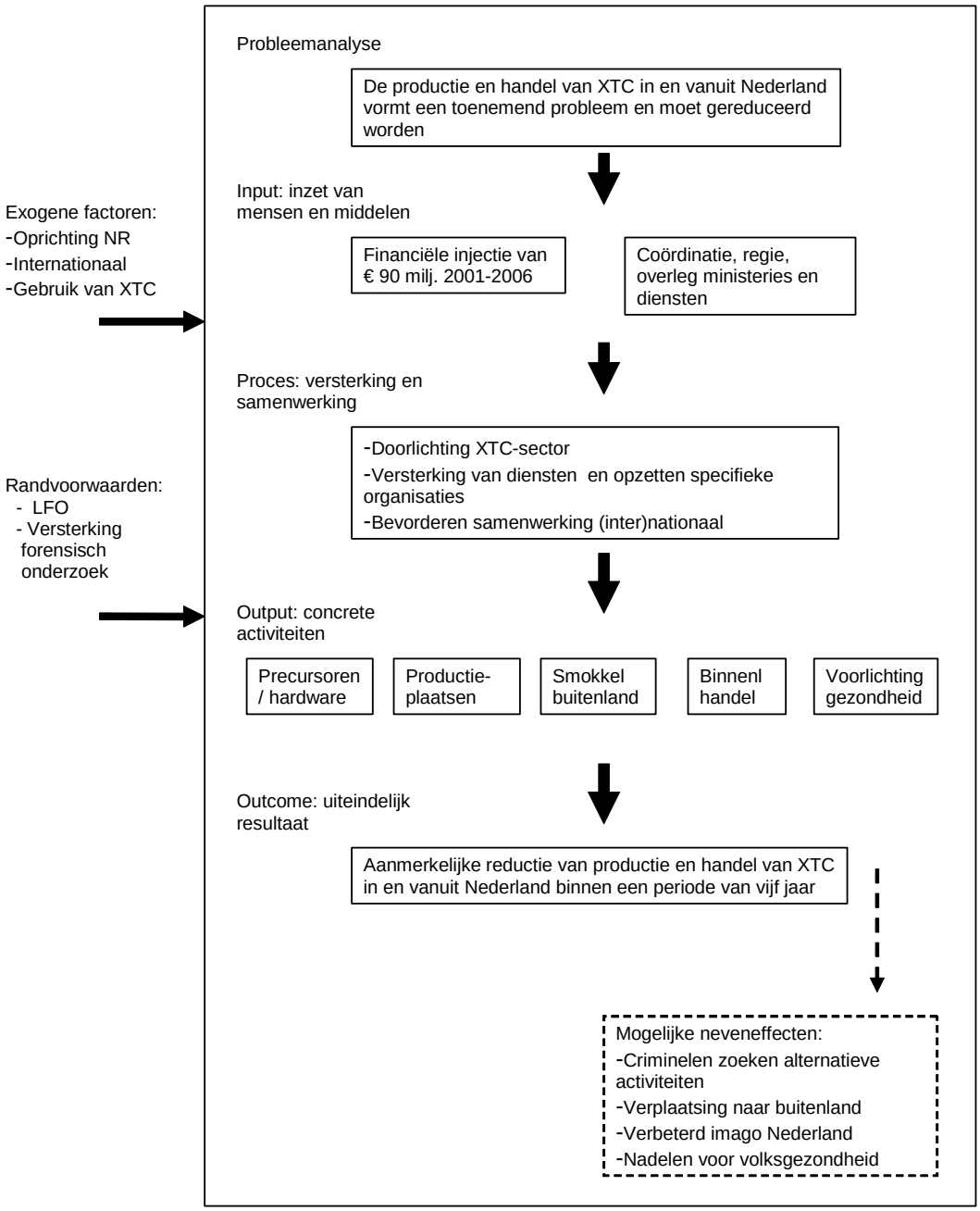
[33] Snippe, J. e.a. (2002) Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak.

[34] Snippe, J. e.a. (2003).

[35] Zie: Leeuw, F.L. (2003).

[36] Acht interviews met sleutelfiguren werden gehouden medio 2004.

Figuur 2.1 Beleidstheorie van de nota Samenspannen tegen XTC



Het startpunt wordt gevormd door de probleemsituatie: er is een toenemend probleem met productie van XTC in Nederland en export naar het buitenland. Dit wordt geïllustreerd met cijfers over inbeslagnemingen van aanzienlijke hoeveelheden XTC-tabletten in binnen- en vooral buitenland, die afkomstig zouden zijn uit Nederland. Voor een diepgaander analyse van mogelijke oorzaken, omstandigheden en plegers van XTC-delicten wordt al snel verwezen naar de uit te voeren Criminaliteitsbeeldanalyse (zie par 1.4). Ook de doelstelling is algemeen geformuleerd: een aanzienlijke reductie van productie en handel van XTC in Nederland.

In de beleidstheorie zijn 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, zowel de de invoer van precursoren en hardware, de productie van XTC, de smokkel van XTC naar het buitenland, de binnenlandse handel en de vraag naar XTC onder gebruikers.
- De vergrote output in de vorm van gerichte activiteiten en intensivering van de opsporing zou vervolgens moeten leiden tot een verhoging van de pakkans voor XTC-criminelen. Criminelen raken 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 factoren’. Bovendien kan het beleid nog andere effecten hebben dan alleen een verandering in XTC-productie en handel.

In de nota wordt een mogelijk neveneffect van de XTC-bestrijding voor de volksgezondheid genoemd: gebruikers zouden kunnen overstappen op andere, 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 ‘van buitenaf’ invloed kunnen hebben op hetzij de activiteiten die aangekondigd zijn in de nota, hetzij de uitkomsten ervan, en geen onderdeel vormen van de expliciet in de nota genoemde omstandigheden en voornemens. In de interviews zijn drie exogene factoren met mogelijke invloed op de in de nota voorgestelde activiteiten en op de resultaten van de XTC-nota naar voren gebracht door diverse respondenten, namelijk de oprichting van de Nationale Recherche, de politieke ontwikkelingen op internationaal niveau en de ontwikkelingen in mondiaal XTC gebruik.

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'[37]. Hierin is het besluit van het kabinet Balkenende I neergelegd om een Dienst Nationale Recherche (DNR, ook wel NR) op te richten, waarin alle afzonderlijke recherche-eenheden moesten opgaan, waaronder de Unit Synthetische Drugs (USD) en de in het kader van de XTC-nota opgerichte XTC-teams[38].
Het besluit om de USD en de XTC-teams te laten opgaan in de DNR 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 DNR wordt[39]. Het was de bedoeling dat de aandachtsgebieden intact zouden blijven. XTC zou dus het aandachtsgebied van de UZN Nederland (UZN) in Helmond 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 en in de Veiligheidsnota wordt ook nergens expliciet gerefereerd aan de XTC-nota.

De oprichting van de DNR heeft geleid tot een reorganisatie van de recherche op landelijke schaal. Tevoren waren de Kernteams geheel op detacheringsbasis 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 DNR, zou moeten overstappen. De oprichting van de DNR bleek in vrijwel alle interviews met sleutelfiguren bij de tussenevaluatie naar voren te komen als een ontwikkeling die invloed heeft gehad op de uitvoering van de nota 'Samenspannen tegen XTC'. Omdat deze interviews nadrukkelijk beoogden de beleidstheorie van de nota te achterhalen is de oprichting van de DNR als exogene factor in de beleidstheorie opgenomen, al is daarvan nog geen sprake in de nota zelf.

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 kunnen gaan om een verschuiving van de aandacht 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, zowel bij de tussenevaluatie als bij de eindmeting, werd 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.

[37] Tweede Kamer verg.jr. 2002–2003, 28 864 nr 1.
[38] 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 DNR, maar sinds het SA is de conclusie getrokken om geen gespecialiseerde afzonderlijke teams meer te handhaven zoals de USD en bijvoorbeeld ook het tteam mensenhandel.
[39] Bijlage uitwerking Nationale Recherche Tweede Kamer verg jr. 2002–2003, 28250 nr 4.

Ontwikkelingen in mondiaal XTC gebruik
Veranderingen in de populariteit van XTC zijn van invloed op omvang van de productie en de handel. Over de ontwikkelingen in het wereldwijde gebruik van XTC bestaan tegenstrijdige berichten. Tegenover daling in sommige westerse landen staan groeimarkten in andere regio's.
In Nederland is sprake van een stijging van het gebruik (afgelopen 12 maanden) in 2001 ten opzichte van 1997, waarna stabilisatie is opgetreden[40]. De meest recente survey onder scholieren in Nederland liet zien dat 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 (overigens zeer hoge) percentage actuele gebruikers van XTC tussen 1997 en 2003[41].
Het International Narcotics Control Strategy Report[42] vermeld dat het XTC gebruik in de VS sterk is gedaald volgens data van het Monitoring the Future Survey. Er zijn indicaties dat het XTC gebruik, na een lange periode van voortdurende stijging, aan het afnemen is in de VS en West-Europa. Volgens verschillende bronnen is vooral de daling van het gebruik in de VS 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[43]. Het is echter maar de vraag of het mondiale XTC-gebruik in totaliteit werkelijk aan het dalen is. Er zijn ook groeimarkten voor XTC, zoals Zuid-Oost Europa en Aziatische landen, waar het opkomende uitgaansleven een jonge bevolking bereikt[44].

2.5 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 meetbare indicatoren. Sommige concepten in de nota zijn echter niet op een specifieke, eenduidige, meetbare wijze en met een heldere tijdsafbakening gedefinieerd. Terwijl dit voor de in te zetten middelen (*input*) over het algemeen redelijk eenvoudig is geldt voor proces, output en outcome dat de begrippen in deze categorieën niet zelden lastig af te bakenen en dus te meten zijn. We gaan in deze paragraaf in op de problemen die zich voordeden bij het operationaliseren van de onderzochte begrippen. Dit gebeurt hier in algemene termen. In de verslaglegging in de hoofdstukken 3 tot en met 6 zal aan de behandelde indicatoren waar nodig in methodologisch opzicht aandacht worden besteed.
In de Indicatorenstudie is verslag gedaan van het uitgebreide onderzoek dat voor aanvang van de eerste meting is gedaan om de meest geschikte indicatoren voor het evaluatieonderzoek te identificeren[45]. Deze indicatoren

[40] Rodenburg e.a., 2007, p. 151, bijlage V. Zie ook par. 6.7.
[41] Laar, M, van e.a. (red) Jaarbericht Nationale Drug Monitor 2005, Utrecht, Trimbos-instituut.
[42] US Dept. of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, March 2006.
[43] Genoemd in Criminaliteitsbeeld Analyse Synthetische Drugs, Huisman 2005.
[44] Zie Huisman 2005,
[45] Snippe, Oldersma en Bieleman, 2002. Inspannen tegen XTC: indicatoren voor het monitoren van de XTC-aanpak, Groningen/Rotterdam, Intraval.

dienen het mogelijk te maken om uitspraken te doen over de mate waarin de in de nota aangekondigde inspanningen zijn geleverd en de of de resultaten die beoogd werden zijn bereikt. Voorwaarde hiervoor is bovendien dat gegevens ten aanzien van deze indicatoren betrouwbaar en volledig zijn. Wat betreft input, output en outcome gaat het in belangrijke mate om registratiegegevens. Er is een groot aantal mogelijke indicatoren afgeleid uit wat in de nota is gesteld dan wel geïmpliceerd en deze zijn op basis van een empirische toets op hun merites beoordeeld. Hierbij werd bezien of de gegevens volledig beschikbaar zijn, bij welke instantie ze te verkrijgen zijn en wat de kwaliteit is. Vervolgens zijn keuzes gemaakt, waarbij voor een deel van de aanvankelijke gekozen indicatoren besloten is ze op te nemen in het onderzoek, terwijl andere zijn afgevallen wegens gebrek aan kwaliteit. Niet alle opgenomen indicatoren voldoen aan de hoogste kwaliteitsstandaarden, zoals volledigheid en landelijke dekking. Het betreft hier indicatoren die als enige iets zeggen over een bepaald aspect uit de nota. Bij de interpretatie dient uiteraard voorzichtigheid te worden betracht. In de tabellen is aangegeven om welke indicatoren het gaat. Voor een volledig overzicht van de indicatoren wordt verwezen naar bijlage 3.
Voor een aantal van de gekozen indicatoren geldt dat ze alleen beschikbaar zouden kunnen komen door een onevenredige investering van tijd en middelen van de diensten die de gegevens zouden moeten leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor sommige registratiegegevens waarbij XTC niet kan worden onderscheiden van 'verdovende middelen' in bredere zin. Om de gegevens toch te verkrijgen zouden grote aantallen dossiers nageplozen moeten worden. Dit is vrijwel onbegonnen werk, waarin de capaciteit van de administratieve afdelingen van de betrokken diensten hoe dan ook niet voorziet. Met name een aantal gegevens over het jaar 2001, dus de beginsituatie voor de inwerkingtreding van de nota, bleek om deze reden niet te verkrijgen en ontbreekt daardoor in de tabellen. Dit wordt aangegeven en bij het interpreteren van deze gegevens wordt hiermee uiteraard rekening gehouden.

— 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.

— De beoogde *processen* van samenwerking op nationaal en internationaal niveau zijn vrij gedetailleerd beschreven. Via schriftelijk materiaal, zoals verslagen, en interviews met betrokkenen kan, zij het op indirecte wijze, in beeld gebracht worden wat hiervan geworden is.
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 voor de tussenevaluatie verzameld in face-to-face interviews bij de betrokken

diensten (n=15). Bij de eindevaluatie is dezelfde vragenlijst doorgenomen in telefooninterviews. Bij deze herhalingsinterviews is een groter aantal mensen van de diensten betrokken (n=23)[46]. 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 4. 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.

— De beoogde prestaties in termen van activiteiten (*output*) zijn wat minder eenduidig gedefinieerd. Duidelijk wordt beschreven welke activiteiten beoogd worden, maar hoeveel activiteiten 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. De meetbaarheid van de outputindicatoren werd in de indicatorenstudie niettemin nog als 'goed tot redelijk' beoordeeld. 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 zijn onderscheiden naar: 'kennis en expertise', ' kwalitatieve ondersteuning' en 'internationalisering'. Een probleem dat zich voordeed bij sommige registratiegegevens is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen XTC (dan wel synthetische drugs) en andere drugs.

— Het grootste probleem wat betreft duidelijkheid en specificiteit doet zich voor bij de *outcome,* de beoogde uitkomsten van de nota. De centrale doelstelling van de nota, "door verhoging van de pakkans[47] komen tot een *aanzienlijke reductie* van productie en handel van XTC in Nederland" is niet uitgewerkt in maat en getal. In de nota wordt evenmin gespecificeerd hoeveel reductie behaald zou moeten worden, met andere woorden: wat een aanzienlijke reductie zou inhouden. Evenmin is een uitspraak gedaan over de omvang van de productie en de handel bij aanvang van de nota[48]. Er is dus gezocht naar gegevens die iets zeggen over de mate waarin de productie van XTC in Nederland en de handel in XTC in en vanuit Nederland is veranderd sinds 2001, het jaar voor de verschijning van de nota.
De outcome is hier gemeten in termen van in beslag genomen precursoren en tabletten, ontmantelde productieplaatsen en gearresteerde en veroordeelde betrokkenen bij XTC-handel of productie in binnen- en buitenland. 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

[46] Voor een overzicht van de geïnterviewde instanties: zie bijlage 2.

[47] Het begrip 'verhoging van de pakkans' hebben we opgevat als een synoniem voor verhoging van de opsporingsdruk en om die reden ook niet opgenomen in de weergave van de beleidstheorie. Er wordt daarom niet verder op in gegaan.

[48] Een poging is later ondernomen door Van der Heijden (2003) die de productie van XTC berekent op basis van de hoeveelheid onderschepte precursoren, productieplaatsen en ter plekke aangetroffen chemicaliën, en gedumpte afvalstoffen.

prevalentie van XTC-gebruik. Deze gegevens zeggen vooral iets over de binnenlandse situatie.

Een mogelijke uitkomstindicator die in dit onderzoek niet aan de orde komt is de manier waarop criminele samenwerkingsverbanden die zich met XTC bezighouden reageren op verhoogde opsporingsinspanningen. Uit het feit dat sprake is van een 'wezenlijke verhoging van de pakkans' blijkt dat verondersteld werd dat zich een voor criminelen duidelijk merkbare toename van de opsporingsdruk voor zou doen. Het is mogelijk om op basis van deze verwachtingen hypothesen te ontwikkelen die zich lenen voor empirische toetsing. De theorie van de 'varying degrees of illegality' biedt een dergelijke hypothese[49]. Een toename van de opsporingsdruk ('higher degree of illegality') wordt daarin in verband gebracht met de wijze waarop criminelen zich organiseren en de werkwijzen die ze er op na houden. Naarmate de opsporingsdruk hoger is zullen misdaadondernemingen kleinschaliger gaan opereren, een lossere structuur hebben en vooral opereren binnen bekende netwerken. Als de druk hoog is moeten misdaadgroeperingen opereren op een relatief open markt waar ze de concurrentie met andere groeperingen moeten aangaan. Recentelijk is echter nog een studie verricht vanuit deze invalshoek[50], waarbij aan de hand van justitiedossiers is onderzocht hoe XTC-organisaties reageren op opsporingsdruk. Deze organisaties bleken in staat om aanhoudingen te incasseren, mits ze bestendig genoeg waren en over voldoende informatierelaties beschikten om weggevallen schakels te kunnen vervangen. Het onderzoek bestreek de periode 1997-2004 en er werden geen signalen gevonden van andere werkwijzen of organisatie. Overigens wordt daarbij opgemerkt dat de opsporingsdruk in de periode sinds de oprichting van de USD (1997) steeds hoog is geweest in Nederland. Een vergelijking met een situatie met een lage opsporingsdruk heeft dus in feite niet plaatsgevonden.

Zoals hierboven duidelijk is geworden, is de productie van XTC vooral op het buitenland gericht en is de aanpak van XTC ook onder druk van het buitenland tot stand gekomen. Daarom wordt iets dieper ingegaan op de mogelijkheden om de rol van Nederland in de internationale XTC-markt in kaart te brengen.

2.6 Rol van Nederland in de internationale XTC-markt

Om de impact van de nota ten volle in beeld te brengen, zou het goed zijn om een nauwkeurige inschatting te maken van de rol van Nederland in de totale XTC-markt op wereldschaal. Hiervoor zou zowel de productie in Nederland en de export naar het buitenland, als de totale handel in de wereld bekend moeten zijn. Naast gegevens over de aanbodzijde (productie, handel) kunnen gegevens over de vraagzijde (aantal gebruikers en intensiteit van het gebruik) hiervoor gebruikt worden. Beide zijn moeilijk te verkrijgen omdat het om een illegale waar gaat, waarvan geen volledige statistieken bestaan. In

[49] Paoli , Reuter en Greenfield, in druk.
[50] Spapens, 2006.

Nederland wordt op verschillende manieren onderzoek gedaan, waardoor tamelijk betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over de prevalentie van het gebruik van drugs in het algemeen en ook specifiek van XTC. Ten aanzien van de aanbodzijde zijn de beschikbare gegevens in Nederland niet volledig, mede omdat niet alle inbeslagnemingen afdoende worden geregistreerd. De politieregio's en bijzondere opsporingsdiensten geven niet altijd (volledige) informatie over de inbeslagnemingen die plaatsgevonden hebben[51]. Zoals we zagen is de Nederlandse productie van XTC echter voor een belangrijk deel gericht op de internationale markt. Voor een beoordeling van de positie van het Nederlandse aandeel in de productie van XTC zijn de ontwikkelingen op deze markt daarom belangrijker dan de ontwikkelingen op de 'thuismarkt'. Met de kwaliteit van de gegevens voor een inschatting van de wereldmarkt is het echter nog aanmerkelijk slechter gesteld dan met de binnenlandse gegevens. Hierdoor wordt het door de meeste deskundigen zeer problematisch geacht om een uitspraak te doen over de totale wereldmarkt en de rol van Nederland[52].
In het *World Drug Report* is een methodologische bijlage opgenomen waarin op een aantal aspecten nader wordt ingegaan[53]. Vergeleken met cocaïne en heroïne is de productie van XTC moeilijk in beeld te brengen, onder andere omdat niet, zoals bij opium en cocaïne het geval is, met luchtfoto's kan worden gewerkt. Van wel beschikbare gegevens is de getalsmatige verhouding tot de productie onduidelijk. Zo zijn de aangetroffen dumpingen van afvalstoffen niet eenvoudig om te rekenen naar een hoeveelheid XTC die er mee is geproduceerd. Inbeslagnemingen van de grondstoffen (precursoren) voor de productie van XTC zeggen niet veel over de productiecapaciteit, omdat producenten vaak aanzienlijk grotere hoeveelheden 'bestellen' dan ze nodig hebben, om zekerheid voor de productie te maximaliseren[54].
Schattingen van de wereldmarkt op basis van enquêtegegevens over consumptie zijn eveneens zeer onbetrouwbaar, omdat veelal niet wordt gevraagd naar het gemiddelde aantal tabletten dat gebruikers per periode hebben geconsumeerd, maar met (niet altijd realistische) aannames wordt gewerkt. Vaak zijn schattingen van de consumptie gebaseerd op interviews met deskundigen, omdat in veel landen eenvoudig geen (wetenschappelijk verantwoorde) surveys of enquêtes worden gehouden. Schattingen op basis van de inbeslagnemingen zijn mogelijk nog het meest betrouwbaar, maar deze moeten berekend worden met een aanname over de interceptieratio, het deel van de totale productie dat in beslag wordt genomen, wat uiteraard niet bekend is. Bovendien zijn de gegevens over inbeslagnemingen als zodanig in sommige landen van slechte kwaliteit, omdat niet alle inbeslagnemingen goed geregistreerd worden. Daarnaast kunnen enkele zeer grote inbeslagnemingen het beeld voor een bepaald jaar in een bepaald land sterk vertekenen. Daarom wordt soms geadviseerd om de cijfers alleen te gebruiken om trends over meerdere jaren te schetsen, en daarbij de gegevens van aangrenzende jaren met elkaar te middelen, een vorm van 'smoothing' waarmee toevallige schokken worden verzacht[55]. Bij een andere methode om

51 Neve, e.a., 2005.
52 Zie bijvoorbeeld overzichten van Blickman, 2004 en van Neve en Van Ooyen, 2006.
53 UNODC, 2004, 2006.
54 Van der Heijden, 2003.
55 Dorn, 2000; UNODC, 2006.

een schatting te geven van de omvang van een illegale drugsmarkt wordt gebruik gemaakt van gegevens over de prijzen op verschillende niveau's van de markt (groothandel, veelal enkele lagen tussenhandel, detailhandel). Dit is uiteraard een zeer indirecte methode en de gebruikte gegevens zijn veelal instabiel. De detailhandelsprijzen kunnen sterk variëren, zelfs binnen één stad. Een direct aan de prijs gerelateerd gegeven is de zuiverheid van middelen op gebruikersmarkten. Een lage prijs en hoge zuiverheid doen vermoeden dat het middel ruim voorhanden is en dus veel geproduceerd dan wel geïmporteerd wordt[56].
In dit verband wordt wel aanbevolen (onder anderen door het UNODC) om cijfers ten aanzien van inbeslagnemingen te combineren met die over de prijs en zuiverheid, zowel als met de beste schatting van het gebruik in een bepaald gebied ('triangulatie'). In vele landen zijn meerdere van deze indicatoren echter van zeer slechte kwaliteit, waardoor het niet mogelijk is om een schatting te maken van de totale wereldmarkt in XTC. De Nederlandse rol binnen de wereldmarkt kan daar dan ook niet tegen worden afgezet.
In de praktijk wordt daarom in internationale rapportage, zoals het World Drug Report, gebruik gemaakt van de cijfers over inbeslagnemingen in Nederland, waarvan duidelijk is dat ze voor een bepaald buitenland bedoeld waren, en inbeslagneming in het buitenland, welke aan Nederland worden gerelateerd. Met elkaar vormen deze cijfers de 'minst slechte' indicatie voor de totale omvang van de productie in Nederland, hoewel de gronden waarop inbeslagnemingen met Nederland in verband worden gebracht volgens ingewijden niet altijd even 'hard' zijn[57]. In dit rapport zal deze aanpak niettemin worden gevolgd. Er kunnen nog andere indicatoren worden gebruikt, zoals bijvoorbeeld het percentage van landen met inbeslagnemingen die stellen dat er Nederlandse connecties zijn aangetroffen. Voor dit soort gegevens (die we waar relevant wel zullen noemen) geldt uiteraard dat ze nog minder hard zijn dan de cijfers over inbeslagnemingen. Voor het aandeel van Nederland in de internationale XTC-markt zijn de inbeslagnemingen dus de belangrijkste indicator.
De gepresenteerde cijfers over het aandeel van Nederland in de internationale XTC-markt zullen dus met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

[56] Degenhardt e.a., 2005.
[57] Huisman, 2005.

3 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 van 2001 tot en met juni 2006.

3.1 Personele inzet UZN, OM, XTC-teams en NFI

In deze paragraaf wordt de personele inzet ten behoeve van de XTC-aanpak bij KTZ/USD, XTC-teams (resp. DNR), OM en NFI behandeld. In tabel 3.1 wordt een overzicht van de betrokken indicatoren gegeven. Vervolgens worden de bevindingen toegelicht.

Tabel 3.1 Personele inzet in de jaren 2001-2006 bij KTZ/USD c.q. UZN, XTC-teams, NFI en OM, in fte*

Personele inzet (in fte)	Voor Nota 2001 (specifiek voor XTC)	2002	2003	2004	2005	jan-juni 2006
KTZ c.q. UZN	114,2	129,5	137	122.621	62.653	(nog) niet
Uitgesplitst naar dienst*:				uur**	uur**	beschikb
Douane	4	4	4	2	2	2
FIOD-ECD	12	11	10	10	10	10
KMar	10	5	6	4	4	4
DNRI		1	1	1	1	1
IVW		1	1,5	1	1	1
XTC-teams	0	84	84	nvt	nvt	nvt
LFO	0	0	4	4	4	4
Nederlands Forensisch Instituut	5	8	7,8	8,7	8,7	7,5
OM	15	23	23	23	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 t/m 2005 betreft gegevens van de UZN, stand op 31-12.
** Aantal uur dat de DNR volgens de urenregistratie aan XTC-onderzoeken heeft besteed.

Nationale Recherche (resp. KTZ/USD, UZN, DNR in totaliteit)
De personele inzet bij KTZ/USD[58] c.q. UZN 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. 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

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

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'. In 2004 en 2005 was de afspraak met het OM dat 18% van alle capaciteit van de DNR wordt ingezet voor de bestrijding van productie en handel in XTC[59]. Het aandachtsgebied XTC is wel bij de UZN in Helmond gebleven. Na de reorganisatie van de DNR in 2004 en het opgaan van de XTC-teams in de DNR, kunnen XTC-zaken door teams verspreid over alle units worden uitgevoerd. Voor de reorganisatie was de capaciteit die aan XTC-zaken werd besteed eenvoudig vast te stellen aan de hand van de fte's van de UZN en de XTC-teams. Na de reorganisatie is dit niet meer zo eenvoudig. Nog steeds worden de meeste XTC-zaken uitgevoerd door de UZN, een deel van hun capaciteit is echter ook ingezet op andere zaken. Daarnaast hebben andere units ook XTC-onderzoeken uitgevoerd. Aan de hand van de tijdschrijfregistratie van de units, waarin de rechercheurs per onderzoek hun uren bijhouden, is getracht inzicht te krijgen in de personele inzet over de jaren 2004 en 2005. Medewerkers van de UZN hebben aangegeven dat dit onder andere wordt veroorzaakt doordat met name de ondersteunende teams hun uren besteed aan XTC-zaken wegschrijven onder algemene codes en niet, zoals zou moeten, op projecten. Bij de DNR wordt echter ook getwijfeld aan de nauwgezetheid waarmee rechercheurs hun gewerkte uren per onderzoek vastleggen. Met de invoering van een nieuw registratiesysteem in 2005 (PCS van de KLPD) zijn de moeilijkheden op dit punt alleen maar toegenomen. Hierdoor is het aantal uur dat zij hebben besteed aan XTC-zaken niet meer te achterhalen. Het daadwerkelijk aantal uur dat de DNR in 2005 aan XTC-zaken heeft besteed zou dan ook hoger liggen dan 62.653 uur, zonder exact te kunnen zeggen om hoeveel uren het gaat. Vanaf 2006 is geen bepaald percentage van de totale DNR-capaciteit meer gereserveerd voor XTC-zaken[60]. In het jaarplan is vermeld dat er 22 opsporingsonderzoeken synthetische drugs en DNR-breed 30 opsporingsonderzoeken in het kader van Samenspannen tegen XTC zullen worden uitgevoerd[61].

Bij de in KTZ/USD c.q. UZN participerende bijzondere opsporingsdiensten en KMar was in 2003 sprake van een daling in het aantal fte. In 2004 is de inzet van de Kmar weer met twee afgenomen ten opzichte van 2003, maar daarna is het aantal in Helmond ingezette fte's gelijk gebleven. De daling van de personele inzet vanuit de vroegere 'USD-partners' is vooral het gevolg van de vermindering van de inzet van de Koninklijke Marechaussee (KMar) van tien naar vier fte.

[59] Jaarplan 2004, Nationale Recherche.

[60] De totale capaciteit wordt flexibel ingezet voor de zes landelijke prioriteiten in het licht van het Nationaal Dreigingsbeeld Zware of georganiseerde criminaliteit. Zie de brief van de Minister van Justitie en de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 22 november 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 911, nr 1.

[61] Jaarplan 2006, Nationale Recherche.

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 UZN, 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 UZN, terwijl eerder de fte zonder beperkingen onder het gezag van het hoofd van de USD werden gesteld. Bij de KMar werd al bij de tussenevaluatie 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 was over verlenging van dat convenant. In 2006 werd duidelijk dat de Kmar voornemens is de inzet in het Expertisecentrum (voorheen Kennis&Expertise, zie par 4.2) volledig terug te trekken in 2007.

XTC-teams
Er zijn als direct uitvloeisel van de XTC-nota vijf XTC-teams opgericht[62], die in 2002 en 2003 een bezetting hadden van in totaal 84 fte. De XTC-teams bestonden elk uit 16 fte, behalve het team bij KTZ/USD, dat groter was in verband met de centrale functie van dit team. De meeste teams zijn in de loop van 2002 begonnen, terwijl het team Amsterdam/Amstelland van start ging per 1 januari 2003. 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 opgegaan in de DNR en de medewerkers doen dus opsporingsonderzoeken in alle aandachtsgebieden. De indicator, 'het aantal fte's XTC-teams', is dan ook niet meer van toepassing. De uren van de voormalige teamleiders, die nog als contactpersoon voor XTC fungeren, zijn opgenomen in de uren die de Nationale Recherche in zijn totaliteit heeft besteed aan XTC-zaken.

Met het besluit KTZ/USD en de XTC-teams te laten opgaan in de Nationale Recherche (DNR), heeft deze dienst als bijzondere taak de bestrijding van de XTC gekregen[63]. 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 DNR als geheel werd in 2004 en 2005 18% gereserveerd voor XTC-onderzoeken (inclusief de capaciteit in de UZN, zie ook de vorige paragraaf). Voor 2004 is echter niet bekend hoeveel van de capaciteit, uitgedrukt in fte, de DNR hieraan daadwerkelijk heeft besteed. In 2006 is de norm van 18% losgelaten, zoals hierboven al aan de orde kwam.
Bij de tussenmeting bleek uit de interviews dat verschillende teamleiders de XTC-teams *de facto* in stand probeerden te houden door voldoende XTC-onderzoeken binnen hun Unit te genereren (zie hoofdstuk 4). Een probleem hierbij bleek te zijn dat niet alle fte in de voormalige XTC-teams nog daadwerkelijk ingevuld was ten tijde van de interviews (najaar 2004). Om de teams in de oorspronkelijke samenstelling in stand te kunnen houden,

[62] 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).
[63] Tweede Kamer verg.jr. 2002-2003, 28250 nr 4.

zouden alle leden moeten overgaan naar een dienstverband bij de DNR. Sommigen wilden niet overstappen naar de nieuwe werkgever en gingen terug naar hun regio of aanvaardden elders een baan. De ongerustheid die dit destijds opriep ten aanzien van mogelijk verloren gaan van opgebouwde expertise bleek uiteindelijk niet terecht, zoals bleek bij de interviews van de eindmeting (hoofdstuk 4).

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 vier 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 drugsgerelateerde chemicaliën en dumpingen van drugsgerelateerde chemische afvalstoffen. Oorspronkelijk was het de bedoeling om regionale ontmantelingsteams op te zetten, maar uiteindelijk is om praktische redenen gekozen voor één landelijke faciliteit.

Nederlands Forensisch Instituut
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. Bij het NFI waren in 2001 vijf 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 iets lager uit. Voor 2002 en voor 2003 gaat het om ongeveer acht resp., 7,8 fte; voor 2004 en 2005 8,7 fte's. In de eerste helft van 2006 is dat gedaald naar 7,5 fte's. Deze daling in het aantal fte's komt onder meer doordat in het laatste jaar van het XTC-project onduidelijkheid is ontstaan over de afronding of voortzetting van het project. Dit bracht onzekerheid bij de werknemers met zich mee en enkelen hebben daarom een andere functie aanvaard. Voor de ontstane vacatures was het volgens het NFI niet zinvol meer die in te vullen.

Het NFI doet onder meer onderzoek naar de chemische samenstelling van XTC monsters. Met de resultaten trachten zij relaties te leggen tussen de in beslag genomen partijen synthetische drugs. Daarnaast is het NFI op internationaal niveau actief. Zo is het NFI betrokken in het CASE-project. Dit project is een initiatief van Zweden om in EU-verband tot een meer structurele samenwerking te komen op het gebied van vergelijking van amfetaminemonsters die in beslag genomen zijn in de deelnemende lidstaten. Het CASE-project is inmiddels afgerond en opgevolgd door het CHAIN-project, waarin door de NFI wordt geparticipeerd op basis van gelden uit de nota (zie par 4.6.3).

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 DNR 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. UZN, die een coördinerende functie heeft voor de zaaksofficieren bij de parketten.
De arrondissementsparketten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Zwolle zijn alle uitgebreid met twee fte, in totaal acht fte. Hierna hebben zich geen wijzigingen in de formatie voorgedaan. Het gaat hier om regio's waar destijds de XTC-teams aan de kernteams waren toegevoegd.
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. Medio 2006 waren er twee vacatures voor contactofficieren bij de arrondissmentsparketten en één bij de ressortparketten.

3.2 Overige personele inzet

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de personele inzet ten behoeve van de XTC-aanpak bij de overige diensten behandeld. In tabel 2.2 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 3.2 Uitbreiding personele inzet in 2002 t/m 2006 ten opzichte van de situatie voor de nota (2001), bij overige diensten, in fte*

Personele Inzet (in fte)	Voor Nota 2001 (specifiek voor XTC)	2002	2003	2004	2005	2006
FIOD-ECD	30 fte	+ 20	+ 20	+ 20	+ 20	+ 20
Douane	niet (meer) te verkrijgen	+ 18 fte	+ 18 fte	+ 18 fte	+ 18 fte	+ 18 fte
Koninklijke Marechaussee**	niet (meer) te verkrijgen	+ 10 fte	+ 10 fte	+ 10 fte	+ 10 fte	+ 10 fte
Ambassaderaad en politieliaisons	0	+ 3	+ 3	+ 3	+ 3	+ 3

* Omdat de uitgangspositie in 2001 niet bekend is, wordt de toe- of afname ten opzicht e van 2001 gerapporteerd voor elk volgend jaar.
** Deze gegevens zijn indicatorenstudie 'voor verbetering vatbaar' genoemd.

FIOD-ECD
Bij FIOD-ECD zijn op het taakveld precursoren in zowel 2002 en 2003 als in 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. Inmiddels is het Kenniscentrum voor Precursoren samengevoegd met de afdeling Kennis & Expertise van de UZN. Het nieuwe Kenniscentrum Synthetische Drugs en Precursoren is gevestigd in Helmond. 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 UZN (voorheen USD) van de FIOD-ECD is sinds 2002 afgenomen van 12 fte naar 10 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.

Bij de FIOD-ECD is de inzet van de medewerkers op XTC gewijzigd en is de totale inzet uitgedrukt in aantallen fte's teruggelopen van 20 naar 15 fte. De uitbreiding van 20 fte heeft bij de FIOD-ECD na het verschijnen van de nota met name plaatsgevonden bij toezichtstaken en de kennisgroep. Het toezicht vindt momenteel echter op een enigszins andere wijze plaats dan voorheen. Deze toezichtstaken worden bovendien overgeheveld naar de Douane (zie par 4.3). De kennisgroep is samengevoegd met de afdeling Kennis en Expertise van de UZN in het nieuwe Expertisecentrum. Voor de samenvoeging van het kenniscentrum precursoren is er enige tijd sprake geweest van onderbezetting. Na de samenvoeging zijn er van de formeel acht fte, vier overgegaan naar UZN. In totaal heeft de FIOD-ECD 15 fte vrijgemaakt voor de DNR: zes fte voor financiële en fiscale onderzoeken en projectvoorbereiding; drie fte voor kennis en informatie; en zes fte is op adhoc basis beschikbaar. Het accent van de activiteiten, waarop medewerkers van de FIOD-ECD bij de opsporingsonderzoeken van de DNR kunnen worden ingezet, ligt vooral op financiële en fiscale aspecten, zoals onderzoek naar wederrechtelijk verkregen voordeel en witwassen. Zowel de FIOD-ECD als de DNR hebben aangegeven meer financiële en/of fiscale onderzoeken uit te voeren. De ontwikkeling en interpretatie van financieel rechercheren zal vanuit een gezamenlijke projectgroep in alle fasen van het opsporingsproces worden geïnitieerd. Bij de ondervraagde medewerkers van de Douane, de DNR en het LP is het onduidelijk of de inzet in de periode 2004-2006 nog hetzelfde is geweest als daarvoor.

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 geen verdere personele uitbreiding voorgedaan. In het 'Schipholteam' 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 inmiddels opnieuw opgegaan in het bredere 'Schipholteam'. Dit team is o.a. verantwoordelijk voor de '100% controles' op vluchten uit het Caribische 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. Zoals in hoofdstuk 4 nog aan de orde komt, wordt het door respondenten in 2006 een verbetering geacht dat het team Uitgaand niet meer apart voortbestaat, omdat zo een flexibeler inzet van personeel gerealiseerd kan worden.

Naast uitbreiding van de formatie voor controle, vond voor de periode 2002-2006 ook een uitbreiding van de formatie van het Douane Informatiecentrum plaats met drie informatieanalisten. 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 het Expertisecentrum bij de UZN.

Koninklijke Marechaussee
Zoals aangegeven in tabel 3.2 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, 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 en wordt niet gefinancierd vanuit Samenspannen tegen XTC maar vanuit het budget voor het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV). Vanaf 2004 is de inbreng in de USD teruggebracht tot vier fte (zie hierboven).

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.

3.3 Materiële en overige inzet

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de extra materiële inzet ten behoeve van de XTC-aanpak. In tabel 3.3 wordt een overzicht gegeven.

Tabel 3.3 Uitbreiding materiële en overige inzet in 2002 t/m 2006 ten opzichte van de situatie voor de nota (2001), in aantallen*

Materiële inzet (in aantallen)	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 t/m juni
Onderzoeksapparatuur NFI	1	+ 24	+ 33	+ 33	+ 35	+ 36
Scanapparatuur Douane, vaste en mobiele scans	0	+ 0	+ 0	+0	+0	+0
Drugshonden Douane	niet (meer) te verkrijgen	+ 5	+ 5	+5	+5	+5

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

NFI
Door de personele uitbreiding (met acht fte) is het NFI in staat een prominentere rol te spelen in de opsporingsketen. Het NFI heeft daarnaast met name in de eerste jaren na de nota apparatuur voor de analyse van monsters van inbeslagnemingen aangeschaft. Zo had het Instituut in 2002 voor het doen van onderzoek de beschikking over 25 stuks apparatuur, vijf grote en 20 kleinere (tabel 2.3). 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. Daarna zijn er tot midden 2006 nog drie stuks apparatuur toegevoegd aan de capaciteit van het NFI.

Douane
Bij de Douane werd de beoogde uitbreiding met vijf drugshonden voor opsporing van XTC in 2002 gerealiseerd. Sindsdien bleef de situatie ongewijzigd tot 2006. De honden worden met name ingezet op uitgaande poststukken.

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

3.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de personele en materiële inzet ten behoeve van de XTC-aanpak beschreven. Hiervoor zijn gegevens van opsporingsdiensten opgevraagd over de uitbreiding van personeel en aankopen van onder meer (opsporings)apparatuur in de jaren 2001 tot en met de eerste helft van 2006. 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 sinds 2002 over het geheel genomen op peil gebleven. De capaciteit bij de UZN is enigszins teruggelopen, nadat in zowel 2002 als 2003 het aantal fte is uitgebreid. Dit is met name te verklaren doordat de KMar en BODen mensen hebben teruggetrokken uit Helmond. De XTC-teams zijn in 2002 en 2003 op sterkte gebracht met 84 fte. In 2004 zijn de XTC-teams opgegaan in de DNR. In 2006 is de norm van 18% van de DNR-capaciteit gereserveerd voor synthetische drugs losgelaten. Door de wijze waarop de capaciteit sinds het verdwijnen van de XTC-teams wordt geregistreerd is het niet meer mogelijk om een uitspraak te doen over de hoeveelheid capaciteit die door de DNR is ingezet in het kader van Samenspannen tegen XTC.

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 kende een grote uitbreiding van haar onderzoeksapparatuur in 2002. In 2003 is de NFI nog met negen apparaten uitgebreid die worden ingezet bij de analyses van inbeslagnemingen in verband met synthetische drugs. Sindsdien zijn er nog drie apparaten bijgekomen.

4 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 4.1 voor een overzicht van de beoogde inspanningen uit de nota). Voor de procesevaluatie is met name kwalitatieve informatie verzameld door middel van analyse van schriftelijk materiaal van de betrokken instanties en vooral face-to-face interviews met mensen uit de praktijk. Er zijn 15 personen geïnterviewd voor de tussenmeting en 21 voor de eindmeting. Zij vertegenwoordigen alle diensten die bij de uitvoering van de XTC-nota betrokken zijn en 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 en geeft een beeld van de ontwikkelingen in de XTC-bestrijding over de hele periode van de XTC-nota. In dit hoofdstuk wordt een aantal belangrijke zaken die in de nota werden aangekondigd behandeld. In paragraaf 4.1 wordt de doorlichting van de XTC-sector middels zogeheten Criminaliteitsbeeldanalyses behandeld. De versterking van de handhaving, die aanvankelijk vooral tot uiting komt in de uitbreiding van de USD en de oprichting van de XTC-teams, later de ontwikkeling van de Nationale Recherche, staat centraal in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 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 4.4, en in paragraaf 4.5 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 4.6. De regie en coördinatie van de uitvoering van de nota worden behandeld in paragraaf 4.7. Het hoofdstuk sluit af met een korte samenvatting van de bevindingen en enkele conclusies in paragraaf 4.8.

Tabel 4.1 Overzicht beoogde processen Nota Samenspannen tegen XTC, 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 Versterking OM en ZM
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 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) Onderzoek neurotoxiciteit (AMC)
Implementatie Coördinatie	Regie: onder leiding van Disad (nu DRC) projectorganisatie kwartiermakers

4.1 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 ook in de periode na de oprichting van de DNR een aandachtspunt gebleven van de UZN.
De doorlichting van de XTC-sector is door de opsporingsdiensten aangepakt volgens de methode van de 'criminaliteitsbeeldanalyse' (CBA)[64]. 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.
Er zijn inmiddels drie CBA's verschenen die gerelateerd zijn aan XTC, twee door de Nationale Recherche (een in 2002, nog onder KTZ/USD vlag, en een in 2005) en één van de FIOD-ECD (2004). De FIOD-ECD heeft daarnaast in 2004 een analyse gemaakt met speciale focus op verpakkingsmaterialen die werd aangetroffen bij de ontmanteling van labs en bij dumpingen. Uit de interviews is gebleken dat in 2004 een tweede CBA van de UZN werd geproduceerd, maar dit is nooit uitgegeven.
In deze paragraaf zullen we ons concentreren op de processen die een rol hebben gespeeld in het maken van de CBA en niet diep ingaan op de inhoud en maar kort op de conclusies die er in werden getrokken. De verschenen CBA's worden in chronologische volgorde besproken.

CBA Synthetische drugs door KTZ/USD resp. UZN
De eerste CBA Synthetische Drugs is verschenen in 2002 en behandelt het jaar 2001[65]. 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'-model[66]. 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 (Herkenningsdienstsysteem) en de Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS) bleken ongeschikt om gegevens aan te ontlenen, omdat

[64] 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.
[65] KTZ/USD, Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs, Helmond, 2000.
[66] 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.

in deze registratiesystemen 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 van 2002 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 rechercheren.

Zoals in de tussenevaluatie werd vermeld, is er in 2004 een nieuwe versie van de CBA gemaakt, maar die is niet openbaar gemaakt. Het bleek nog niet voldoende gelukt om de stand van zaken rond aan synthetische drugs gelieerde zware criminaliteit in een breder verband in beeld te brengen. In de interviews bij de tussenevaluatie bleken betrokken gesprekspartners van mening dat de verandering en verplaatsing van de markt, nationaal en internationaal, nog niet voldoende in beeld gebracht was[67]. Een deelonderzoek binnen de CBA is verricht door 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-Europa[68]. Dit deel van de CBA werd weliswaar goedgekeurd, maar is niet afzonderlijk openbaar gemaakt. De gebrekkige voortgang van de CBA in 2004 had volgens geïnterviewden bij de tussenevaluatie te maken met de situatie die was ontstaan door de oprichting van de DNR. Omdat verschillende USD-medewerkers er voor kozen om terug te gaan naar hun oude korps en niet over te gaan naar de DNR, is aanzienlijk verlies van expertise opgetreden. In de tussenevaluatie werd al gemeld dat eind 2004 sprake is van wederopbouw van de afdeling Kennis en Expertise bij de UZN. Dit wordt bevestigd in de eindevaluatie.

[67] Voor deze evaluatie hebben we geen inzage gekregen in het concept als zodanig.
[68] 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.

CBA Precursoren door FIOD-ECD
In januari 2004 is de eerste CBA Precursoren verschenen[69]. Over het maken van dit CBA meldden geïnterviewde medewerkers bij de tussenevaluatie op dat het een zeer arbeidsintensieve aangelegenheid geweest is 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 eerste CBA Synthetische Drugs van de USD 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 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). Het uiteindelijk resultaat wordt niettemin als informatie beoordeeld door betrokkenen. 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.

CBA Synthetische Drugs 2002-2004
In 2005 is er een tweede CBA Synthetische drugs 2002-2004 verschenen, het eerste in de reeks die volgens de plannen elke twee jaar door de Nationale Recherche zal worden uitgegeven[70]. In lijn met de samenvoeging van de expertisegroepen wordt in deze CBA ook aandacht besteed aan precursoren. Medewerkers van Douane en FIOD-ECD hebben volgens betrokkenen intensief meegelezen tijdens het opstellen van de CBA en input geleverd. Ook het Landelijk Parket in Den Bosch is nauw bij het schrijven van het document betrokken geweest. Het WODC is, anders dan de bedoeling was in de oorspronkelijke opzet, niet bij het opstellen van het CBA betrokken geweest, behalve als opdrachtgever bij het eerder genoemde deelproject dat door de Universiteit van Tilburg werd uitgevoerd. Een belangrijk knelpunt bij het opstellen van de CBA bleek, net als bij eerdere versies, de informatiehuishouding van de politie te zijn. Regiokorpsen registreren de synthetische drugszaken niet zodanig dat ze eenvoudig zijn terug te vinden in de computersystemen. Door de UZN wordt het ontbreken van deze zaken als een belangrijk gemis ervaren. Door betrokkenen is gesteld dat deze beperkingen in de registraties moeten worden opgelost voordat de volgende CBA wordt opgesteld. Een alternatief hiervoor zou kunnen zijn dat de

[69] Belastingdienst/FIOD-ECD, Opsporingsinformatie Midden, Criminaliteitsbeeldanalyse Precursoren, Utrecht, 21 januari 2004.

[70] De DNR heeft de principes die ten grondslag liggen aan het CBA neergelegd in het vertrouwelijke Visiedocument Strategische Criminaliteitsbeeldanalyse van juni 2004. In 2007 verschijnt een nieuwe versie. Het belangrijkste doel van het opstellen van een CBA is gelegen in het periodiek herijken van de strategie van de Nationale Recherche *binnen* een bepaald aandachtgebied, om zo te komen tot *Intelligence Led Policing*.

regiokorpsen de synthetische drugszaken systematisch melden bij de UZN, aldus respondenten daar. Meer dan de afgelopen jaren het geval was zal de afdeling Kennis en Expertise samenwerking en informatie-uitwisseling met de regiokorpsen tot stand moeten brengen.

In de interviews werd een voorbeeld genoemd van een strategische koerswijziging ten gevolge van de CBA, Volgens de CBA stegen halverwege 2005 de prijzen van PMK en het vermoeden bestond dat dit werd veroorzaakt door teruglopende voorraden PMK in Nederland. Op basis van dit resultaat werd nog sterker de prioriteit gegeven aan precursoren, immers de ultieme 'voorkant' van het proces. De XTC-ketenpartners zijn het er over eens dat het terugdringen van de aanvoer van precursoren kan leiden tot vermindering van de productie van XTC in Nederland. Volgens de meest recente gegevens van de UZN (nog ongepubliceerd) is de prijs van precursoren overigens weer gestegen.

Al met al kan gesteld worden dat de tot nu toe verschenen CBA's door betrokkenen beschouwd worden als documenten die van belang zijn bij strategische besluitvorming in de opsporing, zoals in de XTC-nota als doel was geformuleerd. Wel blijft de informatiehuishouding bij de opsporingsdiensten, met name bij de politieregio's, een belangrijk en terugkerend aandachtspunt.

4.2 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[71]. 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 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. Zoals eerder gesteld zijn de USD en de XTC teams in 2004 opgegaan in de Nationale Recherche. We beschrijven kort de ontwikkelingen.

De Unit Synthetische Drugs.
Na de oprichting in 1997 is de USD nog gereorganiseerd in 2002 en er kwam een fusie tot stand met het Kernteam Zuid, tot het nieuwe KTZ/USD. Ook het XTC-team Zuid-Nederland werd in deze nieuwe organisatie geïntegreerd. Het Kernteam 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

[71] De ontwikkeling van de USD is samengevat in par. 1.3.

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.
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 DNR en niet langer als zodanig zou blijven voortbestaan. Voor individuele medewerkers betekende dit een verandering in de arbeidsovereenkomst met een nieuwe werkgever.
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 politieregio, eveneens naar elders vertrokken[72].
Uit de interviews die bij de tussenevaluatie gehouden werden met betrokkenen ontstond de indruk dat KTZ/USD tot midden 2003 goed had gefunctioneerd. Door sommige geïnterviewden werd in dit verband wel gesproken van een 'bloeitijd'. Hierachter schuilde soms een waarde-oordeel: er was sprake van enige frustratie onder voormalige USDers over het 'opdoeken' van hun geliefde organisatie. Het nostalgische gevoel 'dat het nooit meer zal worden zoals het was' leek een belangrijke rol te spelen. Anderen legden eerder de nadruk op de nieuwe kansen die geboden werden in de nieuwe constellatie. Waar de geïnterviewden het over eens waren is dat in de periode medio 2003 tot medio 2004 veel gebeurd was bij KTZ/USD c.q. UZN, wat in hun ogen geleid heeft tot minder goed functioneren in die periode.

Coördinatie van XTC onderzoeken in het Klein Operationeel Overleg
Zoals al aan de orde is geweest, is het principe dat voor XTC 'gelabelde' medewerkers en teams bestaan losgelaten, evenals de latere norm dat 18% van de DNR-capaciteit voor XTC wordt ingezet. Het beleid is de totale capaciteit van de DNR onder aansturing van het Landelijk Parket over de hele linie flexibel in te zetten. Wel worden de onderzoeken nog steeds vanuit Helmond gecoördineerd. Een belangrijke rol hierin wordt gespeeld door het Klein Operationeel Overleg (KOO) dat elke twee a drie weken plaats vindt. Het overleg wordt voorgezeten door de coördinerend Officier van Justitie voor XTC-zaken en deelnemers zijn medewerkers van de UZN en *liaison officers* van de units. De FIOD-ECD is op afroep vertegenwoordigd in het KOO, omdat ook de onderzoeken omtrent precursoren er aan de orde komen.
Op het KOO wordt alleen gesproken over de XTC-onderzoeken; het zogenaamde 'prewegen' van onderzoek vindt er plaats; een eerste schifting van de onderzoeksvoorstellen. Van ieder onderzoek wordt in het KOO nagegaan of het 'DNR-waardig'[73] is, door UZN kan worden uitgevoerd of door een regiokorps en of het een onderzoek van meer dan drie maanden is. Onderzoeken van geringe omvang en korte doorlooptijden worden uitgezet naar regiokorpsen.

[72] Jaarverslag 2003, KTZ/USD.
[73] Deze term vervangd het oude begrip 'kernteamwaardig': onderzoeken betreffende georganiseerde criminaliteit met een landelijk of internationaal belang.

Ten tijde van de tussenevaluatie werd melding gemaakt van een tijdelijke inzinking van dit overleg. Al voor het verschijnen van het tussenrapport werd door betrokkenen bevestigd dat het overleg weer op gang was gekomen. Sindsdien heeft dit overleg op regelmatige basis gefunctioneerd.

Binnen het KOO is volgens betrokkenen een goede samenwerking tussen vooral de UZN en het OM. Dit is wel anders geweest. In 2003 vormde 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 verbeteren[74]. Het aantreden van nieuwe hoofden (resp. Hoofd UZN en Landelijke Officier voor Synthetische Drugs heeft eveneens een gunstig effect gehad, aldus betrokkenen.

Expertisecentrum Synthetische Drugs en Precursoren
Hoewel er ook eerder kritiek is geweest, zoals hierboven aan de orde kwam in verband met de CBA (zie par. 4.1), 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 in hoog aanzien stond. Deze afdeling fungeerde niet alleen als centraal 'clearing house' voor gegevens, maar organiseerde ook cursussen voor politiemensen. Bij de tussenevaluatie bleek dat K&E een inzinking heeft gekend door de reorganisatie van de DNR. 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 DNR. Het management zag zich dus voor de taak gesteld de K&E-functie opnieuw op te bouwen, wat een aanzienlijke inspanning heeft gevergd 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 DNR wilden terugtrekken op hun 'core business' en alleen nog mensen wilden leveren op projectbasis, terwijl ze eerder in het kader van het convenant volledig onder het gezag van de USD waren gesteld.

In 2006 is de afdeling K&E samengevoegd met het eigen expertisecentrum van de FIOD/ECD, zodat nu de expertise op één plek gebundeld is. De nieuwe afdeling is ondergebracht in de afdeling Kennis en Informatie en heet Expertisecentrum Synthetische Drugs en Precursoren, meestal kortweg aangeduid als 'Expertisecentrum'.

De UZN als internationaal aanspreekpunt
De USD is in de nota een belangrijke rol toegedicht als internationaal aanspreekpunt. Vanaf de oprichting heeft de USD zich sterk internationaal geprofileerd[75] en is hiermee doorgegaan in de eerste jaren na het verschijnen

[74] Zie ook het Jaarverslag 2003 van KTZ/USD.
[75] Zie ook de evaluatie 'Wie wat anders wil heeft iets uit te leggen', Bakker e.a. 2000

van de XTC-nota. Er zijn verschillende congressen georganiseerd, zoals samen met het OM de Syndec symposia[76].
De centrale rol van de USD in de internationale sfeer is na de oprichting van de DNR 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. Dit heeft er volgens verschillende respondenten wel toe geleid dat buitenlandse instanties een tijd moeite gehad hebben om de weg te vinden. De nadruk in de buitenlandse contacten zou inmiddels weer wat naar de UZN verschoven zijn. Hoewel de naambekendheid van de USD nooit geëvenaard is, wordt melding gemaakt van intensieve samenwerking met buitenlandse instanties, die ook weer de weg naar 'Helmond' weten te vinden.

XTC-teams
De XTC-teams werden in 2002 opgericht als direct uitvloeisel van de nota Samenspannen tegen XTC, waarin werd aangekondigd dat er teams zouden worden opgericht in regio's met een ernstige XTC-problematiek. De coördinatie van de XTC-teams zou bij de USD komen te liggen, volgens de nota. Er werden vijf XTC-teams opgericht in de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Haaglanden/Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Noordoost Nederland en Zuid-Nederland. Ze werden toegevoegd aan de toenmalige Kernteams van de recherche. Een XTC team bestond gewoonlijk uit een teamleider, rechercheurs, analisten en ondersteuning. Zoals bleek bij de tussenevaluatie, duurde het tot eind 2003 voor alle vijf teams functioneerden.

De XTC teams richtten zich vooral op kortlopende onderzoeken gericht op snel resultaat; 'korte klappen' in het jargon. De 'kernteamwaardige' onderzoeken zouden bij KTZ/USD blijven. Niettemin werden o.a. door de XTC-teams Haaglanden en Amsterdam-Amstelland ook grotere onderzoeken gedraaid. Uit de interviews bij de tussenmeting bleek overigens 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 XTC-teams werd op operationeel niveau geregeld samengewerkt met andere betrokken diensten. Ook werd 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.

Per 1 juli 2004 zijn de XTC-teams opgegaan in de DNR, als uitvloeisel van de nota 'Naar een veiliger samenleving'. Hoewel hierin geen expliciete beleidswijzigingen ten aanzien van XTC werden voorgesteld, waren er aanmerkelijke gevolgen op de werkvloer. Veel politiemensen kregen te maken met een nieuwe werkgever of ging terug naar hun oorspronkelijke korps, wat

[76] International Synthetic Drugs Enforcement Conference, 8 en 9 oktober 2003, Den Haag. Een vervolg werd georganiseerd in 2005, Maastricht.

onrust heeft gegeven. Bij de tussenevaluatie bleek dat verschillende XTC-teams een aanzienlijk deel van het personeel verloren.
Ten tijde van de tussenevaluatie leefde er een zekere ongerustheid dat de reorganisatie die leidde tot het 'opgaan' van de XTC-teams in de DNR een verlies van ervaring en expertise zou opleveren. Uiteindelijk lijkt dit mee te vallen: er worden nog altijd XTC-onderzoeken gedraaid (er is zelfs een stijging in het aantal, zoals zal blijken in hoofdstuk 5), en ook de coördinatie vanuit Helmond via het KOO loopt volgens plan zoals hierboven al werd geconstateerd. Vanaf 2004 zijn de meeste XTC-zaken uitgevoerd door de UZN. Een deel van de capaciteit van deze unit is ook ingezet op andere zaken en andere units van de DNR hebben ook XTC-onderzoeken uitgevoerd.

4.3 Aanpak precursoren en hardware

Voor de productie van XTC zijn chemicaliën noodzakelijk, waarvan sommige tamelijk algemeen gebruikt worden in de chemie, terwijl andere essentieel zijn voor de werking van de synthetische drugs. Het thema precursoren, letterlijk de 'voorkant' van het proces, is als een van de speerpunten genoemd in de nota Samenspannen tegen XTC. De belangrijkste precursoren zijn PMK, waarvan XTC wordt gemaakt en BMK, dat gebruikt wordt voor het aanmaken van amfetamine.
In totaal zijn 23 stoffen onder het controleregime van de Wet Voorkoming Misbruik Chemicaliën (WVMC) gesteld. De WVMC is de belangrijkste wet op dit terrein. Het bezit van precursoren die niet onder de WVMC vallen, kan ook vervolgd worden op basis van artikel 10a van de Opiumwet, waarin 'voorbereidingshandelingen' strafbaar worden gesteld. 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. Diverse respondenten bij de eindmeting hebben opgemerkt dat in de afgelopen jaren het besef nog groeiende is dat er geen productie van XTC kan plaatsvinden als primaire grondstoffen niet beschikbaar zijn. Het voorkomen van de invoer van precursoren wordt dan ook gezien als een van de meest effectieve onderdelen van de aanpak van XTC. Volgens betrokkenen is ook in de praktijk sprake van het verleggen van opsporingsprioriteit naar de voorkant van de productieketen. De internationale relaties verschuiven dan ook van landen waarheen de XTC vanuit Nederland naar toe wordt geëxporteerd naar landen waar de productie van precursoren plaatsvindt, zoals China, dat in de nota werd genoemd als een belangrijk productieland van BMK en PMK, en meer recentelijk ook Rusland, dat als een belangrijke leverancier is van BMK wordt beschouwd. Internationale samenwerking rond precursoren wordt besproken in par 4.6. In deze sectie worden de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van de nota kort besproken op basis van interviews met betrokkenen.

Veranderingen in de rol van FIOD-ECD
Net als bij de DNR vindt bij de FIOD-ECD een verschuiving plaats in de manier waarop de capaciteit wordt ingezet. De organisatie werkt met 'taakaccenten', omdat de organisatiestructuur met vaste formaties als te weinig flexibel werd ervaren. Binnen deze nieuwe benadering past ook de

fusie van de Kennisgroep Precursoren met de afdeling Kennis en Expertise (K&E) van de DNR in het nieuwe Kenniscentrum, dat gevestigd is in Helmond (zie par. 4.2).
De 'Collegiale Teams' van FIOD-ECD krijgen een taakveld toegewezen, waarbij onderwerpen met een mogelijk grote maatschappelijk impact prioriteit hebben. Het taakveld precursoren is ondergebracht bij het CT Zuidoost in Eindhoven.

Er is sprake van nieuwe afspraken met de DNR over de op te pakken opsporingsonderzoeken. In de tussenevaluatie werd op basis van het jaarplan 2004 van de FIOD-ECD gemeld dat 15 opsporingsonderzoeken en 350 toezichtsonderzoeken, inclusief labs en dumpingen, zouden worden uitgevoerd[77]. In 2006 werd gerapporteerd dat een splitsing is aangebracht binnen de opsporingsonderzoeken. Met de DNR zijn afspraken gemaakt over het leveren van capaciteit vanuit de FIOD-ECD aan vijf grote DNR onderzoeken die gerelateerd zijn aan precursoren. Deze capaciteit wordt op projectbasis toegevoegd aan de DNR-Unit waar het betreffende onderzoek plaatsvindt. Daarnaast worden 10 eigen opsporingsonderzoeken rond precursoren uitgevoerd. Voor onderzoeken rond labs en dumpingen worden vier gespecialiseerde FIOD-ECD medewerkers ingezet in Helmond.

Door respondenten bij de FIOD-ECD is opgemerkt dat zij teruggaan naar hun kernactiviteit: het opsporen van fiscale en niet-fiscale fraude op financieel economisch terrein en op het gebied van goederen. Toezichttaken op het gebied van precursoren in het kader van de WVMC gaan in 2007 over naar de Douane. Toezichtonderzoeken worden ingesteld bij de legale branche. Er wordt minimaal één keer per drie jaar gecontroleerd op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Er worden jaarlijks een aantal thema's benoemd en een selectie gemaakt uit de overige bedrijven. Er wordt naar gestreefd om de informatiepositie, die FIOD-ECD de afgelopen jaren heeft opgebouwd over precursoren, te continueren. Met de Douane wordt daarom intensief informatie uitgewisseld, gericht op het verbeteren van opsporing en toezicht, aldus geïnterviewden.

Er wordt tevens melding gemaakt van nieuwe afspraken met het OM over het intensiveren van *financieel/fiscale componenten in onderzoek*. Hoewel dit aspect in de XTC-nota zelfs niet genoemd wordt, werd ook bij andere diensten door respondenten het belang van dergelijke onderzoeken benadrukt. Er is een pilot opgestart onder de noemer 'Winstpakker', waarmee onderzoek naar zaken als wederrechtelijk verkregen voordeel en witwassen wordt gestimuleerd. In onderzoeksvoorstellen wordt altijd een paragraaf opgenomen die hierop betrekking heeft. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat er aan het einde van een onderzoek geen capaciteit meer beschikbaar is om te komen tot ontneming van wederrechtelijk verkregen winst. Hierbij wordt ook samengewerkt met de Belastingdienst, die soms ook meewerkt in onderzoeken en daarvoor extra capaciteit inzet. Zowel de FIOD-

[77] 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 volgens FIOD-ECD medewerkers efficiënter dan mensen van een veelal groter onderzoek 'af te halen'.

ECD als de DNR hebben aangegeven meer financiële en/of fiscale onderzoeken uit te voeren. De ontwikkeling en interpretatie van financieel rechercheren zal vanuit een gezamenlijke projectgroep in alle fasen van het opsporingsproces worden geïnitieerd.

De coördinatiecommissie precursoren (COCOP)
In de nota Samenspannen tegen XTC werd bij het COCOP (coördinatiecommissie precursoren) de taak belegd 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 (Financiën, Buitenlandse Zaken, VWS, Economische Zaken en Justitie), CDIU, Douane, KLPD/DNR, 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. Ook in de in 2006 gehouden interviews komt het beeld naar voren dat de COCOP functioneert als orgaan waarin de activiteiten ten aanzien van precursoren worden gecoördineerd.
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. Het OM zorgt voor één beleid op het terrein van bestraffing. Volgens geïnterviewden heeft de COCOP een duidelijke toegevoegde waarde in termen van een meer consistent en eenduidig beleid ten aanzien van de handhaving van de precursorenwetgeving.

Hardware
Bij dit begrip wordt in de nota op de eerste plaats gedacht aan tabletteermachines, maar het gaat hierbij om alle onderdelen van XTC-laboratoria. Er wordt op dit punt samenwerking gezocht met de chemische industrie en toeleveringsbedrijven van hardware in Nederland. Voor de producenten van synthetische drugs is deze sector van groot belang. Uit eerdere onderzoeken is bijvoorbeeld gebleken dat criminele verbanden de aankoop van hardware contant betalen, hetgeen in het reguliere bedrijfsleven vrij ongebruikelijk is. De contante betaling valt op en kan voor de DNR een aanknopingspunt zijn voor nadere actie.
Bij ontmanteling van productieplaatsen wordt in samenwerking met Europol de aanwezige hardware geregistreerd en vergeleken met eerder aangetroffen hardware (zie ook par. 4.6.3). 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 geïnterviewden bij DRC niet genomen, omdat gewone producenten en legale gebruikers van tabletteermachines hier te veel onder zouden lijden. De tweede voortgangsrapportage over de nota vermeldt op dit punt dat het zeer complex is om tabletteermachines onder vergunning te stellen, juist gegeven de

Europese regelgeving. 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.

4.4 Bestrijding van smokkel naar het buitenland

Het schipholteam Uitgaand weer opgegaan in groter geheel
In de XTC-nota is aangekondigd dat het bestaande Schipholteam zal worden uitgebreid en dat het zich naast controle op inkomende reizigers ook meer gaat richten op uitgaand verkeer. Bij het verschijnen van de nota werd XTC nog gezien als een nieuwe ontwikkeling, waardoor binnen de Douane de behoefte bestond aan een speciaal team om het uitgaande verkeer gericht te controleren. Daarom is binnen het Schipholteam een afzonderlijke groep opgericht voor de bestrijding van XTC-smokkel naar het buitenland: het Schipholteam Uitgaand. Dit heeft gefunctioneerd van 2001 tot 2005.
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. Er wordt in vaste koppels gewerkt die verder kunnen gaan in de opsporing dan de Douane alleen. Anderzijds krijgt de KMar controlebevoegdheid. Zonder het team zou er steeds een overdracht moeten plaatsvinden als iets wordt aangetroffen. Als XTC of andere smokkelwaar wordt aangetroffen wordt de verdachte op Schiphol-Oost voorgeleid 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.
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 bij de tussenevaluatie bleek dat leidinggevenden bij de Douane liever zouden zien dat de koppels voor langere tijd bij elkaar blijven.

De noodzaak voor een apart team Uitgaand die in 2002 werd gevoeld, is in 2006 minder aanwezig. Door de verbeterde informatiepositie, mede door meer nadruk op controle op uitvoer van goederen, kunnen risicoanalyses slimmer en op geavanceerdere wijze plaatsvinden dan in de beginperiode van Samenspannen tegen XTC. Uit risico-analyses blijkt volgens geïnterviewden dat de effectiviteit van de Douane groter is als de capaciteit van vaste teams ook kan worden ingezet op overige controles. Daarom is besloten het Schipholteam Uitgaand weer te laten opgaan in het grotere geheel van het Schipholteam. Door de flexibelere inzet van het team zou uiteindelijk een groter deel van de totale capaciteit worden ingezet op XTC, aldus respondenten. Volgens opgave van het Ministerie van Financiën is de inzet vanuit de XTC-nota onveranderd tot 2006, zoals bleek in par. 3.2.

In de interviews bij de eindmeting met medewerkers van de douane werd gemeld dat er een verschuiving in de locatie van smokkelpraktijken wordt waargenomen. Was voorheen vooral Schiphol belangrijk, tegenwoordig blijkt ook de haven van Rotterdam van belang voor controle op de uitvoer van XTC. De afgelopen jaren neemt de Douane maandelijks ongeveer tien kilo XTC in beslag. Dat is ook het geval in 2006. Bovendien zijn er in dat jaar enkele uitschieters waarbij de hoeveelheid in beslag genomen XTC fors hoger is. Over een samenhang met de gewijzigde inzet kunnen geïnterviewden geen uitspraken doen, daarvoor is de periode te kort. Bij de grotere vangsten is toeval bovendien niet uitgesloten. 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. Dit komt terug in par. 4.6.

De respondenten bij zowel de Douane als de KMar zijn tevreden over het samenwerkingsverband. Dit gold zowel bij de tussenmeting als bij de eindevaluatie. 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. 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. De versterking is behouden gebleven nu het team Uitgaand weer is opgegaan in het Schipholteam van Douane en Koninklijke Marechaussee.

4.5 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), een multidisciplinair samenwerkingsverband. De LFO bestaat echter nog maar sinds voorjaar 2004 en was ten tijde van de tussenevaluatie nog in een opbouwfase. Formeel is de LFO van start gegaan op 1 november 2004, maar informeel werd ook al vanaf begin 2003 ondersteuning gegeven bij ontmantelingen.

De voorbereiding van de LFO heeft meer dan twee jaar in beslag genomen. Aanvankelijk was de USD primair verantwoordelijk voor de voorbereiding van 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 werden uitgegeven vanaf april 2002 bleek dat het oorspronkelijk de bedoeling was om in het najaar van 2002 de faciliteit operationeel te hebben. Dit optimisme ten aanzien van de benodigde voorbereidingsperiode bleek niet terecht. Uit de interviews bij de tussenevaluatie bleek 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 trad 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 valt sinds 2004 onder de DNR en wordt geleid door een coördinator in Driebergen. De werkwijze van de LFO bij het ontmantelen van productieplaatsen van synthetische drugs is opgenomen in een Handleiding Ontmanteling waarin zowel de veiligheidsroutines als de sporenverzameling zijn beschreven. Bij de interviews voor de eindmeting is er lof van respondenten over de werkwijze van de LFO en voor de op schrift gestelde werkprocedures en organisatie.

Bij de ontmanteling van productieplaatsen zijn verschillende partijen betrokken. De samenwerking met bij de ontmanteling betrokken lokale partners, zoals brandweer, burgemeester en officier van justitie wordt over het algemeen gunstig beoordeeld. Door het ontbreken van een centraal nationaal aanspreekpunt bij de Brandweer wordt het maken van afspraken op de benodigde korte termijn wel eens als lastig ervaren. Naast deze ketenpartners worden ook het NFI, de FIOD-ECD en Europol altijd geïnformeerd bij ontmantelingen. Medewerkers van de FIOD-ECD nemen na ontmantelingen de gegevens op over de aangetroffen chemicaliën en verpakkingen met het oog op de backtracking. Er wordt veel informatie vastgelegd, met name over de hardware die bij de productie wordt gebruikt. Deze informatie wordt ook doorgegeven aan Europol.
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. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) speelt een

cruciale rol bij ontmantelingen, die hierna in een aparte paragraaf wordt besproken.

De ontwikkelde expertise wordt inmiddels ook uitgedragen. De LFO beschikt voor de communicatie onder andere over een eigen website (www.ontmantelen.nl). Medewerkers participeren in opleidingen voor het Nederlands Instituut voor de Brandweer (Nibra), dat de brandweer en politie ondersteunt en zijn betrokken bij internationale projecten, waarbij onder andere kennis en expertise wordt overgedragen aan mensen van het Labo Interventie Team (LIT) in België en aan collega's in Zweden.

Bij de tussenevaluatie werd als knelpunt genoemd dat er maar geringe capaciteit is bij de LFO. Een aanvraag duurde lang en het proces verbaal liet soms erg lang op zich wachten. Hierdoor kon het volgens XTC-teamleiders soms lastig zijn om een zaak tijdig rond te krijgen. Destijds werd bij de LFO leiding aangegeven dat de aanvankelijke langzame oplevering van processen verbaal te wijten was aan de opstartsituatie, waarbij de medewerkers naast het LFO ook nog voor hun ‘oude’ korps werkten. De administratieve afhandeling van een inzet geraakte hierdoor wel eens in de knel. Dit is in 2006 niet meer aan de orde.

Volgens de meeste geïnterviewden in de eindmeting, met name uit de hoek van de opsporing, doen zich nauwelijks meer knelpunten voor bij de uitvoering van ontmantelingen. De samenwerking met de UZN is intensief en wordt van beide kanten als goed beoordeeld. Over en weer vindt uitwisseling plaats van informatie over ontmantelingen en dumpingen, ook als de LFO niet direct betrokken is. Medewerkers verzamelen de informatie dan naderhand bij het regiokorps. De bekendheid van het LFO bij de regiokorpsen zou groot zijn. Deze hebben er ook belang bij dat de aangetroffen rommel bij een productieplaats voor synthetische drugs of een XTC-dumping door een andere partij wordt opgeruimd. Keerzijde is dat soms ook meldingen over dumpingen die niets met synthetische drugs te maken hebben soms bij de LFO terecht.

De acceptatie van de LFO binnen de politie zelf ging niet overal even gemakkelijk. Enkele regio's die meenden dat de LFO hun werk kwam overnemen, zouden moeite hebben gehad met de komst van de LFO. Met enkele regio's, met name Amsterdam en Eindhoven, zijn concrete afspraken over ontmantelingen gemaakt. De samenwerking verloopt daardoor steeds beter. De regio Haaglanden, die beschikt over eigen specialisten die vroeger ook landelijk werden ingezet, doet de ontmantelingen nog steeds zelf.

Als mogelijk knelpunt is door diverse geïnterviewden de financiering genoemd. Volgens medewerkers van de LFO beschikken zij jaarlijks over een bedrag van 492.000 euro. Sinds de komst van de DNR komt dit geld niet meer bij de LFO zelf terecht, maar is het een aparte stelpost bij de DNR. De financiën voor 2007 zijn volgens medewerkers van de LFO eveneens geregeld. Een punt van kritiek is dat het jaarlijks een vast bedrag is. De LFO beschikt over 4 fte. De kosten voor onder andere het personeel gaan jaarlijks omhoog.

Er is volgens geïnterviewden geen rekening gehouden met inflatie en stijgende kosten.

Analyse van monsters synthetische drugs: rol NFI
In de nota wordt de uitbreiding van de capaciteit voor de analyse van monsters van synthetische drugs, naast de LFO, als tweede 'randvoorwaarde' genoemd voor de succesvolle bestrijding van XTC-productie in Nederland.

De monsters van bij ontmantelingen aangetroffen chemische stoffen worden door het NFI geanalyseerd, evenals monsters afkomstig van dumpingen. De kwaliteit van de monsters is niet altijd zoals het NFI zou willen, waardoor de analyse soms lastig is. Bij dumpingen, waar anders dan bij ontmantelingen vaak geen verdachten worden aangehouden, levert de analyse volgens het NFI relatief weinig op voor de politie. De methodieken zijn echter nog in ontwikkeling, het zou nog te vroeg zijn om te concluderen dat de analyses van deze chemische middelen in het geheel niet zinvol is (geweest).

Het NFI is betrokken geweest bij de oprichting van de LFO, maar is er niet in vertegenwoordigd. De samenwerking met de LFO wordt als goed gekwalificeerd. Het NFI draagt de chemische kennis aan, wijst de LFO op ontwikkelingen en bijzonderheden bij de productie van synthetische drugs en evalueert samen met de LFO tijdens structurele overleggen welke verbeteringen er kunnen worden aangebracht.

Een knelpunt bij het NFI zijn de tijdelijke werknemers die speciaal voor de taken die voortvloeien uit de nota zijn aangesteld. Er is een groot verloop onder deze medewerkers, vooral door de onzekerheid bij hen over de voortzetting van het project na 2006. Door een leidinggevende van het NFI is gesteld dat de onderzoeken bij de afdeling synthetische drugs tenminste drie jaar ervaring vereisen. De meeste medewerkers zijn echter vertrokken voordat die drie jaar zijn verstreken.

In de XTC-nota werd er op aangedrongen dat het NFI zou uitgroeien tot een internationaal 'centre of excellence' (p. 17). Het instituut heeft hieraan gewerkt door op te treden op symposia, deelname in internationale projecten en de Europese vereniging van forensische instituten (ENFSI). Een boekje dat werd uitgebracht met advisering over monsternames werd de officiële Europese richtlijn. Er is volgens het NFI een groot aantal publicaties verschenen, medewerkers zijn referent bij artikelen en nemen deel aan Europese projecten voor forensisch onderzoek op het gebied van synthetische drugs waarbij zij bovendien vaak een belangrijke rol vervullen. Daarnaast worden presentaties gegeven en worden medewerkers gevraagd voor internationale commissies. Het instituut is betrokken bij enkele internationale samenwerkingsverbanden, die in paragraaf 4.6 aan de orde komen.

4.6 Internationale samenwerking

'XTC stoort zich niet aan landsgrenzen', zo opent het hoofdstuk over internationale samenwerking in de nota Samenspannen tegen XTC. In de nota werd een versterking van de infrastructuur voor de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken aangekondigd. Belangrijke aspecten zijn verder 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. Niet alleen de internationale afspraken, maar ook de praktische uitwerking dienen van een goed niveau te zijn, aldus de nota (p. 18). Vandaar dat vrij uitgebreid wordt ingegaan op de internationale samenwerking rond precursoren en synthetische drugs. Eerst wordt aandacht besteed aan internationale rechtshulpverzoeken (4.6.1), vervolgens worden de bilaterale relaties besproken (4.6.2) en tot slot wordt ingegaan op de internationale samenwerking in Europees verband (4.6.3).

4.6.1 Afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken

Een rechtshulpverzoek is een officieel verzoek 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. Het verrichten van opsporingshandelingen in het buitenland mag slechts op basis van een rechtshulpverzoek plaatsvinden.
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.

Stroomlijning procedures
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). Een IRC is een samenwerkingsverband tussen politie en openbaar ministerie dat als postbus fungeert voor rechtshulpverzoeken. Recentelijk is het aantal IRC's teruggebracht naar zes. De politieregio's kunnen hun rechtshulpverzoeken bij hun IRC indienen, van waar uit ze worden doorgeleid. Het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC,) ziet onder meer toe op de afdoening van rechtshulpverzoeken van en voor het landelijk parket en het functioneel parket. Het functioneert ook als internationaal aanspreekpunt voor het buitenland.
Sinds 2001 beschikt elk IRC over het computerprogamma LURIS (Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp in Strafzaken). In dit systeem worden alle (politiële en justitiële) rechtshulpverzoeken geregistreerd. Naast de kleine rechtshulp wordt ook de zogenaamde "grote rechtshulp" (verzoeken om overname van de strafvervolging, de uitleverings- en overleveringszaken en de zaken betrekking hebbend op de overdracht tenuitvoerlegging van strafvonnisen, de WOTS) voor zowel inkomend als uitgaand in LURIS geregistreerd (zie ook par 5.4).

Of een rechtshulpverzoek rechtstreeks en zonder tussenkomst van het ministerie van Justitie kan worden verzonden, hangt af van het toepasselijke verdrag. Binnen de EU is de hoofdregel dat lokale autoriteiten elkaar rechtstreeks kunnen benaderen, zonder dat een centrale autoriteit daarin een rol speelt. Het rechtshulpverkeer met landen buiten de EU dient daarentegen altijd via het ministerie van Justitie te lopen, waar de Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) het aanspreekpunt is. Dit geldt voor zowel landen waarmee Nederland een verdragsrelatie heeft als voor zogenaamde niet-verdragslanden. Het openbaar ministerie is verantwoordelijk voor de beslissing een onderzoek wel of niet in te stellen, de minister van Justitie is verantwoordelijk voor de beslissing een rechtshulprelatie met een land aan te gaan. In dat kader laat de Minister zich onder meer adviseren door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Inkomende rechtshulpverzoeken uit het buitenland die te maken hebben met synthetische drugs worden doorgeleid naar de UZN in Helmond, waar de coördinatie wordt gedaan. Rechtshulpverzoeken worden ingebracht in het Klein Operationeel Overleg, een overleg van medewerkers van UZN, 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.
Respondenten bij de UZN melden niettemin dat buitenlanders vaak niet weten waar ze zich dienen te melden met vragen en verzoeken. Het zou in de praktijk toch niet altijd duidelijk zijn wie in Nederland de bevoegde autoriteit is op het terrein van de rechtshulp en welke rol de betrokken instanties spelen. Op het gebied van XTC zou de UZN het aanspreekpunt voor het buitenland willen zijn, aldus een respondent bij de UZN, omdat vrijwel alle XTC-onderzoeken raakvlakken met het buitenland hebben.

Meer capaciteit inzetten
In de nota is aangekondigd dat, naast de stroomlijning van de procedures, vooral ook de uitvoering van toegezegde rechtshulp dient te verbeteren. De capaciteit hiervoor was er tevoren ‘in onvoldoende mate’ en diende te worden versterkt. Onduidelijk is echter in hoeverre er gevolg wordt gegeven aan rechtshulpverzoeken. Een centrale registratie met alle rechtshulpverzoeken ontbreekt, waardoor het verkrijgen van totaaloverzichten lastig is. Ook over de totale capaciteit die voor rechtshulpverzoeken wordt ingezet bestaat geen duidelijkheid.

Het is volgens geïnterviewden wel eens lastig op grond van de aangeleverde informatie te beslissen of uitvoering haalbaar is en op welk niveau binnen de politie aan het rechtshulpverzoek gevolg moet worden gegeven. De rechtshulpverzoeken die worden ontvangen en niet ‘DNR-waardig’ zijn worden doorgestuurd naar de regiokorpsen. Als dat niet lukt, omdat er bijvoorbeeld geen capaciteit beschikbaar is, dan voert de DNR het zelf uit. Ook bij de DNR zijn echter capaciteitsproblemen, waardoor niet aan alle verzoeken gevolg kan worden gegeven. Buitenlanders zijn al snel van mening dat het bij een rechtshulpverzoek om een omvangrijke zaak gaat. Bij de DNR

werd gezegd dat men kleinere zaken probeert af te houden, tenzij er door het verzoekende land ook zelf veel capaciteit op is ingezet. Als probleem wordt genoemd dat de instroom een onvoorspelbare factor is, waardoor niet altijd aan rechtshulpverzoeken kan worden voldaan. In 2006 zouden niettemin de meeste rechtshulpverzoeken worden opgepakt, anders dan twee tot drie jaar eerder, toen een deel van de rechtshulpverzoeken bleef liggen. Het verbeteren van het imago van Nederland en van de relatie met het buitenland wordt in Helmond genoemd als drijfveer voor het gevolg geven aan een rechtshulpverzoek. Hier klinkt de echo van de USD, die zoals in de inleiding bleek sterk internationaal gericht was.

4.6.2 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 UZN. Met prioritaire landen, die belangrijk zijn wat betreft grondstoffen, export, productie en/of tussenhandel, worden werkafspraken gemaakt. Met name VS en omliggende landen als Engeland, Duitsland en België zijn hierbij belangrijk. Recentelijk zijn ook China en enkele Oost-Europese landen, vooral Rusland, prioritaire landen, omdat vanuit die landen veel precursoren afkomstig zijn.

Verenigde Staten: Nederland geen kandidaat meer voor de Majors List
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 vooral uit de VS wegens de export van XTC. Het meest pijnlijke aspect hiervan was dat Nederland tot 2004 genoemd werd in de *Majors List*, de lijst van de belangrijkste landen waarvandaan drugs naar de VS worden gesmokkeld. Nederland werd overigens niet genoemd op de lijst zelf (met bijvoorbeeld Colombia en Afghanistan) maar wel bekritiseerd in de begeleidende tekst.

Door verschillende geïnterviewden bij de tussenevaluatie (BCD, USD, FIOD-ECD, Douane, Ministerie van Buitenlandse Zaken) is dan ook gewezen op de noodzaak van ‘missiewerk’: het uitleggen van het beleid aan 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. Sinds de discussie met Frankrijk halverwege de jaren 90 zijn er speciaal in verband met het drugsbeleid ambassaderaden[78] 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. Vanuit de nota is een ambassaderaad aangesteld in Washington en twee politieliaisons, die als taak kregen om

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

'relevante ontwikkelingen en opinies snel te kunnen doorkoppelen naar Nederland', zodat er op gepaste wijze gereageerd zou kunnen worden. Vanuit DRC wordt gemeld dat er inderdaad regelmatig contact is tussen de Ambassaderaad in Washington en verschillende afdelingen binnen het ministerie van Justitie. De ambassaderaad informeert over specifieke onderwerpen en levert bijdragen aan de tweewekelijkse 'situatieschets' van de Nederlandse ambassade in de VS. De diplomatieke aanpak kan als succesvol worden beschouwd, want inmiddels wordt Nederland door de VS geprezen om de XTC-aanpak:

> "The Government of The Netherlands has achieved considerable success in countering the production and flow of MDMA (Ecstasy) to the United States, and The Netherlands is commended for its enhanced efforts. In the coming year, the United States would like to build upon our law enforcement cooperation with the Dutch government through advancements in mutual legal assistance and direct engagement between our respective police agencies" [79].

Dit succes kan niet alleen verklaard worden uit diplomatieke inspanningen. De concrete samenwerking met de VS is volgens geïnterviewden zelfs nog breder en omvangrijker geweest dan bij het opstellen van de nota was verondersteld. De samenwerking op het gebied van de douane is sterk projectmatig georganiseerd, zoals in de programma's *Agreed Steps* en het vervolg daarop, *Next Steps,* die zich met name richten op drugssmokkel en georganiseerde criminaliteit. De 'Agreed Steps' is een overeenkomst van maart 2003 waarbij onder andere afspraken zijn gemaakt voor samenwerking op operationeel niveau[80]. Een voorbeeld van operationele samenwerking met de VS is de Operatie Double Dutch, waarmee Nederlandse en Amerikaanse douanebeambten in 2004 en 2005 met behulp van risicoanalysetechnieken de smokkel van XTC in de lading van vliegtuigen die van Schiphol vertrokken zouden hebben verminderd.

Ten tijde van de tussenevaluatie waren respondenten bij DISAD (sinds 2006 DRC) en bij de Douane positief over de samenwerking met de VS, en dat is sindsdien niet veranderd. In de operationele contacten is de samenwerking volgens geïnterviewden goed. Knelpunten hebben zich hierbij de afgelopen jaren niet voor gedaan. Wel is opgemerkt dat de VS in sommige gevallen verder wilde gaan met opsporingsactiviteiten dan in Nederland is toegestaan.

De rol van Nederlanders bij de XTC criminaliteit in de VS is volgens geïnterviewden vrijwel uitgespeeld. Bij de productie van XTC in de VS zijn Nederlanders, voor zover bekend, in het verleden niet betrokken, noch bij de invoer van precursoren. Bij de invoer van XTC zijn Nederlanders tot 2004 wel intensief betrokken geweest. Daarna is de aanvoer vanuit Nederland sterk

[79] Zie White House, 2006 Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2006 .

[80] '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 Just 030279.

afgenomen. De hoeveelheid in de VS in beslag genomen XTC-tabletten die aan Nederland kunnen worden gerelateerd is aanmerkelijk teruggelopen[81].

België
Met buurland België wordt veel op operationeel niveau samengewerkt bij de bestrijding van de productie van XTC, vooral door het OM en de DNR. Door de intensieve aanpak van de productie van XTC in Nederland zou er sprake zijn van verplaatsing naar België. Diverse geïnterviewden in Nederland zijn van mening dat de verplaatsing van de productie naar België een ongewenst neveneffect van het Nederlandse beleid is, maar dat dit tegelijkertijd als een indicatie kan worden gezien van het succes van het in Nederland gevoerde beleid[82]. De stijging van het aantal ontdekte laboratoria sinds 1998, vooral in de grensstreek, is volgens respondenten bij de Belgische federale politie niet louter te wijten aan een groeiende bewustwording van de problematiek bij parketten en politiediensten, maar zou ook bevestigen dat België een relatief belangrijke producent is van synthetische drugs. De daders zijn voornamelijk inwoners van België of Nederland, vaak bekenden van de politie. In diverse gevallen blijkt er sprake te zijn van (soms leidende) Nederlandse betrokkenheid bij de productie[83]. Bij ontmantelde productielocaties in verschillende plaatsen waren naast Nederlanders en Belgen ook Britten en Ieren betrokken. De intensieve samenwerking tussen België en Nederland bij de bestrijding van de XTC-productie heeft verder vorm gekregen met de oprichting in 2005 van het Labo Interventie Team (LIT), een gezamenlijk project is van Belgische politie- en brandweerdiensten, waarbij Nederlandse deskundigen geadviseerd hebben.

Geïnterviewden aan beide zijden van de grens geven aan tevreden te zijn over de samenwerking op het gebied van synthetische drugs, ondanks de cultuurverschillen die ook worden genoemd. Hierbij gaat het met name om verschillen in de manier waarop besluitvorming tot stand komt.

Frankrijk
Met Frankrijk vindt op beleidsmatig niveau jaarlijks overleg plaats over drugs, onder meer synthetische drugs, waarbij zich geen knelpunten voordoen. Op operationeel niveau verloopt de samenwerking moeizamer. Hierbij wordt genoemd dat de Fransen minder gemakkelijk geneigd zouden zijn om informatie te delen.

[81] Van 2002 tot 2004 daalde het aantal 'aan Nederland gerelateerde' tabletten van 2,5 miljoen tot 200.000. Van de totale hoeveelheid in beslag genomen XTC-tabletten kwam volgens gegevens van de US Department of State in de VS in 2004 15% uit Nederland, tegenover 75% in 2003 en 70% in 2002. In 2004 zijn volgens vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade in Washington nog nauwelijks koeriers uit Nederland aangehouden. In 2005 zijn in de VS nog wel twee zaken geweest waarbij de XTC afkomstig was uit Nederland. In 2006 is één Nederlander voor een oudere zaak uitgeleverd aan de VS. In 2005 is in de VS wel een relatief grote hoeveelheid van ruim 5 miljoen XTC tabletten in beslag genomen, wat door de DEA vooral toegeschreven aan Vietnamese en Chinese criminele organisaties die vanuit Canada op grootschalige wijze de pillen over Amerika distribueren. Welk percentage hiervan is te relateren aan Nederland is niet bekend. In het CBA is wel sprake van smokkel van mdma-poeder naar Canada, waar tabletten zouden worden geslagen die vervolgens naar de VS worden gesmokkeld.

[82] Er valt ook iets te zeggen voor het idee dat Nederland en België in toenemende mate als één herkomstregio worden gezien in de internationale arena. In elk geval worden beide landen vaker in één adem genoemd in internationale rapporten, zoals het World Drug Report, UNODC, 2004, 2005. Er is dan sprake van drugs uit 'the Netherlands or Belgium'. Zie ook Neve en Van Ooyen-Houben, 2006.

[83] Dit is ook door onderzoekers geconcludeerd, zie bijvoorbeeld Vanhyfte, 2005.

Duitsland
Duitsland is geen bijzonder aandachtsland wat betreft synthetische drugs. Recentelijk is geen sprake geweest van ontmanteling van XTC productieplaatsen en er worden minder aan Nederland gerelateerde tabletten in beslag genomen dan in vroeger jaren. De samenwerking met Nederland is volgens respondenten bij het Bundeskriminalamt (BKA) sinds half 2005 verbeterd. Daarvoor zou een minder periode zijn geweest in de samenwerking, wat geweten wordt aan de veranderingen die plaatsvonden bij de DNR. Vanuit Duitsland werd gesteld dat aan rechtshulpverzoeken niet altijd opgevolgd worden, omdat het verzoek onvoldoende prioriteit krijgt of omdat er geen opsporingscapaciteit beschikbaar is.

China
Samenwerking met China heeft, zeker sinds de aandacht van de opsporing meer gericht is op de voorkant van de productieketen, een hogere prioriteit gekregen, omdat het een belangrijk productieland is van de precursor PMK die voor de productie van XTC onmisbaar is. Nederland en China hebben in 2004 een Memorandum of Understanding afgesloten om de samenwerking vorm te geven. Samenwerking ligt gevoelig in verband met de mensenrechtensituatie in China, zoals ook in de XTC-nota wordt gememoreerd. Uit de interviews blijkt dat gepoogd wordt het maximale uit de afspraken te halen. Er worden geen gegevens aan China verstrekt over personen, wel over bepaalde partijen of containers[84].
In september 2006 is door een Chinese delegatie een bezoek gebracht aan Nederland waarbij de reeds bestaande contacten met de FIOD-ECD, Landelijk Parket en de DNR zijn geïntensiveerd. De samenwerking heeft geleid tot onderzoek in Nederland en in China.

In 2004 is besloten tot het stationeren van een Liaison Officer van KLPD/DIN in Peking. Deze liaison heeft volgens FIOD-ECD medewerkers een zeer actieve houding en een duidelijke toegevoegde waarde in de contacten met de Chinese NNCC.

Baltische landen
Volgens medewerkers van de DNR wordt BMK in grote hoeveelheden vanuit Rusland naar Nederland getransporteerd, zoals al langer vermoed werd. Volgens respondenten is sprake van samenwerking van Nederlandse criminelen met criminelen uit Polen en Litouwen. Rusland heeft volgens respondenten actief meegewerkt aan gecontroleerde afleveringen van precursoren in Europa. De contacten lopen bijvoorbeeld via de *Baltic Sea Task Force,* een samenwerkingsverband van landen in die regio waar de aanpak van synthetische drugs en precursoren hoog op de agenda staat[85]. Nederland is uitgenodigd als waarnemer deel te nemen aan dit project vanwege de expertise en jarenlange ervaring op het terrein van synthetische drugs en precursoren.

[84] Door betrokkenen wordt overigens niet uitgesloten dat deze gegevens ook te herleiden zijn tot personen.
[85] De Baltic Sea Task Force is in 1996 opgericht door Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland, Etsland, Letland, Litouwen, Polen, Rusland en Duitsland. Aan het subregionale project voor de aanpak van synthetische drugs en precursoren wordt deelgenomen door Zweden, Etsland, Letland, Litouwen en Polen, met Nederland als waarnemer.

Aan de in totaal acht voor dit project georganiseerde seminars in 2005 en 2006 is deelgenomen door medewerkers van het Expertisecentrum van de UZN en in wisselende samenstelling door vertegenwoordigers van LFO, NFI, Douane en FIOD-ECD. Voor Nederland is ook een meerwaarde dat de informatiepositie wordt versterkt.
In Zuid-Oost Europa is recentelijk sprake van inbeslagnemingen van XTC die wordt toegeschreven aan Nederland (zie ook par. 6.4). De samenwerking met Roemenië en Bulgarije krijgt gestalte door een liaison officer van het KLPD in Boekarest.

4.6.3 Europese Unie

XTC is volgens enkele geïnterviewden hoger op de agenda van de EU terechtgekomen. In het algemeen geldt volgens deze respondenten dat op het terrein van justitie, strafrechtelijke opsporing en vervolging en douane (controle op in- en uitvoer) het XTC-beleid meer gestalte krijgt, waarbij sprake is van een ontwikkeling naar een meer uniform Europees beleid. Een integraal onderdeel van het Hague Programme uit 2004, dat onder Nederlands voorzitterschap tot stand is gekomen, is de EU Drugsstrategie (2005-2012). In het daaruit voortgekomen Actieplan (2005-2008) zijn drie actiepunten (20, 21 en 22) opgenomen met betrekking tot synthetische drugs. De punten zijn gericht op enerzijds het verminderen van productie en aanbod van synthetische drugs door middel van samenwerkingsprojecten, en anderzijds het voorkomen dat precursoren de EU binnenkomen en het bestrijden van de criminaliteit dit gebied. Onder meer wordt aangekondigd dat op Europees niveau gewerkt wordt aan het effectief gebruik van de resultaten van chemische profiling voor de opsporing. De verwachting van de geïnterviewden is dat mede hierdoor de samenwerking tussen Nederland en de EU-landen en met Europol verder zal worden versterkt.
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 Drugshandel[86] 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. Medio 2008 wordt de nieuwe EU wetgeving geëvalueerd en dit onderdeel wordt daarbij meegenomen.

Europol
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 misdaad[87]. In de nota wordt Europol genoemd als de instantie waarmee zal worden samengewerkt in het kader van de internationale bestrijding van XTC. Er werd aan Europol een rol toegedicht op het gebied van de

[86] Zie: Europese Commissie, 2004,
[87] Europol Convention, zie http://europa.eu.in

informatiestromen. Specifieke verwachtingen bij Europol waren er in het kader van de bestrijding van handel in tabletteermachines en andere hardware.

Volgens de geïnterviewde medewerker is de rol van Europol bij de bestrijding van synthetische drugs de afgelopen jaren gegroeid, met name bij de handel in hardware, zoals tabletteermachines, drukvaten en andere hardware. Europol faciliteert de uitwisseling van gegevens en analyseert zelf informatie over synthetische drugs en precursoren in het kader van het Synergy Project. Dit project kent ook een personenregistratie van criminelen in de zogenoemde Analytical Work File (AWF). De prioriteit ligt echter op onderzoek naar criminele netwerken en hun modus operandi. Hierover handelt het Organised Crime Treat Assessment (OCTA), een dreigingsbeeld op EU-niveau van de georganiseerde misdaad, dat voor het eerst in 2006 is verschenen.

In de European Joint Unit on Precursors (EJUP) dat door Europol wordt ondersteund, wordt door zes EU-lidstaten (Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië) informatie uitgewisseld over de smokkel van precursoren voor de productie van synthetische drugs. In het begin leverde de informatie die bij Europol werd verwerkt niet veel op. Nederland heeft één fte hiervoor vrijgemaakt, België een half fte met name voor het aanleveren van informatie. Nu de database beter is gevuld en een zekere informatiepositie is opgebouwd beginnen de resultaten volgens geïnterviewden te komen.

Europol is voor dit werk sterk afhankelijk van de informatiestromen vanuit de politie. Bij Europol werd bij de tussenevaluatie gesteld dat de informatiestroom altijd soepel is verlopen via de USD[88]. Met de reorganisatie en het tijdelijk inzakken van de K&E functie is op dit punt stagnatie opgetreden. Later zijn de contacten weer aangehaald, met name op projectbasis, aldus geïnterviewden. De afgelopen twee jaar is de samenwerking weer verbeterd.
Het verzamelen van de informatie bij de lidstaten blijft volgens respondenten bij Europol tijdrovend en in veel landen, waaronder Nederland, voor verbetering vatbaar. Door het ontbreken van centrale registraties van opsporingsonderzoeken door DNR en regionale recherchediensten is de informatie over de opsporing van synthetische drugs die Europol verkrijgt niet volledig. Respondenten bij Europol stelden bij de eindmeting dat de overdracht van informatie de laatste jaren verbeterd is doordat het vertrouwen is gegroeid. Ze verklaren dit mede door de goede resultaten die behaald werden met de Europol-analyses. De informatie wordt niet meer alleen verzameld, maar ook ten dienste gesteld van de opsporing, zodat de leveranciers van de informatie er voor hun gevoel ook wat voor terugkrijgen. Dit lijkt een kentering ten opzichte van de situatie ten tijde van de tussenevaluatie (2004). Door de geïnterviewden bij de XTC-teams werd

[88] 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.

Europol veelal beschouwd als een 'administratief' gebeuren. Er werd ook toen veelvuldig samengewerkt met het buitenland, maar dat liet men liever via het uitgebreide netwerk van 'liaison officers' lopen en niet via Europol. Door de XTC-teamleiders werd geklaagd dat een eenvoudige vraag om informatie bij Europol kon leiden tot een aanzienlijke belasting voor het XTC-team, omdat Europol voor de eigen informatievoorziening alles wil weten over het project waarvoor de informatie werd gevraagd, wat niet opwoog tegen het antwoord op de vraag waar het contact mee begonnen was. Anders dan toen, blijkt uit diverse interviews met betrokkenen bij de eindmeting dat de meerwaarde van Europol door niemand wordt betwist. Europol wordt als een belangrijke partner gezien bij het verzamelen van informatie, met name informatie uit andere landen.

COSPOL
Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Task Force Politiechefs is een operationele planningsmethodologie ontwikkeld, kortweg COSPOL (Comprehensive operational strategic planning for the police) geheten. Er zijn ten behoeve van COSPOL zes thema's genoemd, waaronder ook synthetische drugs[89]. De COSPOL-methode wordt gebruikt om de prioriteiten die de EU-ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben vastgesteld op basis van het OCTA, een concreet operationeel vervolg te geven. Nederland fungeert sinds eind 2006 als trekker van een COSPOL-project gericht op de bestrijding van synthetische drugs. In dit project participeren diverse andere geïnteresseerde EU-landen.
Het COSPOL-programma is volgens een geïnterviewde van de UZN een vorm van concrete samenwerking tussen landen die worstelen met vergelijkbare problematiek en een concreet gezamenlijk belang hebben. De samenwerking tussen Nederland, Polen, Duitsland en Baltische staten is vooral van operationele aard. Na een moeizame start is een gemeenschappelijke visie overeengekomen en een gecoördineerde aanpak van criminele groeperingen die grensoverschrijdend werken. Nederland is de trekker in de werkgroep synthetische drugs van COSPOL. De samenwerking met Europol is vooral gericht op het samenvoegen van informatie en gericht op (tactische) analyse van de data, die leidt tot concrete multinationale zaken. Binnen COSPOL kan dit vervolgens door belanghebbende lidstaten worden opgepakt.

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 EU Precursorencomité. Zoals al gemeld werd bij de tussenevaluatie, is de Werkgroep Drugshandel 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

[89] Daarnaast gaat het om: terrorismebestrijding; vervalsing van de euro; bestrijding van kinderporno op internet; georganiseerde criminaliteit uit de Westelijke Balkan; en Oost-Europese georganiseerde criminaliteit.

werden vanuit deze groep voorbereid[90]. Recentelijk is gewerkt aan de actualisering van de drugsstrategie tot 2012. 'Horizontaal' houdt in dit verband in dat thematisch wordt gewerkt vanuit verschillende beleidsterreinen; 'pijleroverstijgend', dus ten aanzien van alle drie de 'pijlers' van de EU[91]. 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 zijn verschillende internationale projecten uitgevoerd met als doel de 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 tabletteermachines). Deze projecten hebben vooral ten doel om door het combineren van informatie uit verschillende landen internationale opsporingsonderzoeken te genereren.
Het CASE project is inmiddels afgerond. In dit project rond amfetamine heeft het NFI volgens medewerkers een belangrijke rol gespeeld. Het NFI heeft ook het vervolgproject CHAIN gestimuleerd[92]. De werkzaamheden van het NFI voor het amfetamine vergelijkingsprogramma CHAIN worden vanaf 30 november 2006 gefinancierd uit het EU AGIS fonds. Het chemisch profileren van synthetische drugs is onderdeel van het EU drugsactieplan 2005-2008. Er is in samenwerking met Finland, Zweden en Groot-Brittannië een database van chemische profielen van amfetamine opgebouwd waarmee in beslag genomen partijen aan elkaar gekoppeld kunnen worden wat betreft de chemische eigenschappen. Tevens kunnen soms inbeslagnames op deze wijze aan bepaalde productieplaatsen gekoppeld worden. De onderzoeksmethodieken en analysetechnieken zijn inmiddels geharmoniseerd en op uniforme wijze beschreven, zodat laboratoria in verschillende landen op identieke wijze analyses kunnen verrichten. Deze methodiek wordt momenteel 'uitgeleerd' aan andere landen in de EU. De monstername bij inbeslagnemingen is een cruciaal onderdeel van het proces. De UZN is 'focal point' voor CHAIN, waarmee bedoeld wordt dat vanuit de

90 Inmiddels bestaat ook de EU Drug Strategy 2005-2012.
91 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 politiële 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)
92 De afkorting CHAIN staat voor Collaborative Harmonised Amphetamine Initiative.

UZN de betrokkenheid van binnen- en buitenlandse partners bij het project zal worden bevorderd. CHAIN beoogt de blauwdruk te worden voor toekomstig chemisch vergelijkend onderzoek aan andere drugs, waaronder XTC en precursoren.

Het Phare project, waarvan Phare Synthetische Drugs een deelproject was, is in 2004 afgesloten met een eindrapport[93]. Bij Justitie was een projectbureau ondergebracht. Doelstelling van Phare-synthetische drugs was de nieuwe EU-landen te ondersteunen bij het implementeren van de EU beleidslijnen 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 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. Nederland heeft volgens betrokkenen een substantiële inbreng gehad in het programma.

Naast de in deze paragraaf beschreven internationale contacten hebben vele andere plaatsgevonden die minder direct aan de nota Samenspannen tegen XTC zijn gerelateerd.

4.7 Regie en coördinatie

In de nota Samenspannen tegen XTC, hoofdstuk VI, werd 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 toenmalige Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD) van het Ministerie van Justitie, nu onderdeel van de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding. Aan deze directie zou een kleine projectorganisatie van 2 fte worden toegevoegd.
In de eerste Voortgangsrapportage[94] 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 directeurenniveau, dat de verantwoordelijkheid draagt voor het aansturen

93 European Commission 2004. Final Report, Phare Synthetic Drugs en Precursors Project, PSD II Project.
94 Tweede Kamer verg.jr. 2001-2002, 23760 nr 15

van het hele proces. Deze komt jaarlijks bijeen, aldus de rapportage. In de tweede voortgangsrapportage is hier niet op teruggekomen[95].

Bij de tussenevaluatie werd de taak van justitie bij de coördinatie van de nota door de geïnterviewde Disad-medewerker 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 vond 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. (Sinds het verschijnen van de tussenevaluatie zijn er overigens geen stukken meer naar de Kamer gestuurd vanuit het kabinet rond het 'Beleid inzake XTC'.) De DRC-respondent bij de eindmeting beschreef de coördinatie volgens dezelfde lijnen. Bij de start van de uitvoering van de nota is er inderdaad een vrij zware regiegroep opgericht, bestaande uit directeuren van betrokken diensten, die de verantwoordelijkheid droeg voor het aansturen van de aanpak. Daarnaast werden enkele bijeenkomsten van (leidinggevende) betrokkenen uit alle diensten georganiseerd, waarin werd gerapporteerd en gesproken over de implementatie van de nota. Dit zou ook nodig zijn geweest voor een eerste forse investering en om werkprocessen en samenwerkingsverbanden te starten. Nadat de middelen zijn verdeeld, de medewerkers (fte's) beschikbaar zijn en de aanpak vorm krijgt en verloopt zoals in de nota is voorgesteld, krijgt het overleg en de coördinatie een andere rol. Het monitoren van de voortgang van de uitvoering van de nota krijgt dan meer de nadruk. Er moeten rapporten worden opgesteld voor het parlement, de coördinatie met de overige ministeries krijgt prioriteit en kamervragen moeten worden beantwoord. In die fase kan volgens de geïnterviewde worden volstaan met een minder zware regiegroep en een lagere frequentie van overleg. Wel worden reguliere contacten met uitvoerende diensten onderhouden, met name met OM en DNR. Deze contacten verlopen goed volgens betrokkenen. Een reden voor het agenderen van een landelijke bijeenkomst met alle betrokken instanties zou een onderwerp zijn dat een dergelijk overleg rechtvaardigt. Doordat urgente onderwerpen volgens justitie ontbraken, is een landelijk overleg de afgelopen twee jaar niet nodig geweest. Wel zijn er in eind 2005 en eind 2006 bijeenkomsten met de betrokken diensten georganiseerd, maar die hadden een ander karakter dan de bijeenkomsten die kort na het verschijnen van de nota plaatsvonden. Er werd niet concreet over ieders verantwoordelijkheden gesproken, maar meer in abstracto over de XTC-aanpak gediscussieerd. De aanpak loopt naar het oordeel van justitie goed.

Bij de tussenevaluatie bleek uit interviews dat bij de uitvoerende diensten soms enige verbazing bestond over het uitblijven van uitnodigingen voor de verwachte vervolgbijeenkomsten van vertegenwoordigers van die diensten. Het wegvallen van de vanuit de Nota opgezette overlegstructuren werd echter ook toen al niet als een groot gemis beoordeeld. Bij de eindevaluatie werd hier opnieuw op in gegaan. Een aantal geïnterviewden die aan landelijke

[95] Tweede Kamer verg.jr. 2001-2002, 23760 nr 16

overleggen hebben deelgenomen, is van mening dat het regelmatig organiseren van bijeenkomsten goed is omdat anders de aandacht bij uitvoerende organisaties kan verslappen. Ook had volgens hen meer inhoudelijke afstemming kunnen plaatsvinden. Justitie had naar de mening van enkele betrokkenen meer kunnen sturen op resultaten. Dat dit niet is gebeurd is volgens diverse geïnterviewden vooral te wijten aan de hoge prioriteit die aan terreurdreiging is gegeven, waardoor de aanpak van XTC minder aandacht heeft gekregen dan zij wenselijk vonden. Daarnaast wordt in de interviews gesteld dat de aandacht voor XTC met name vanuit de VS is afgenomen en daardoor bij justitie ook minder prioriteit heeft gekregen. Verder valt het geïnterviewden op dat de frequentie van het overleg afnam op het moment dat Nederland voorzitter werd van de EU. Dergelijke opmerkingen werden overigens ook al gemaakt bij de tussenevaluatie.

De coördinatie van de uitvoering van de nota door justitie heeft volgens diverse betrokkenen goed gefunctioneerd. DISAD, sinds 2006 opgegaan in de Directie Criminaliteit en Rechtshandhaving (DRC), is voor het OM in Den Bosch het landelijk aanspreekpunt waar zij gedurende de looptijd van de nota altijd veel contact mee heeft gehad. Dit contact is naar tevredenheid. Men heeft gemerkt dat het onderwerp er een hoge prioriteit heeft en de ontwikkelingen nauw worden gevolgd.

4.8 Samenvatting en conclusies uit de procesevaluatie

In dit hoofdstuk hebben we op basis van interviews met respondenten uit de praktijk een beeld gegeven van de uitvoering van de nota Samenspannen tegen XTC. In oktober en november 2004 werden interviews gehouden in het kader van de tussenevaluatie en najaar 2006 voor de eindevaluatie. Door de resultaten van beide interviewperiodes met elkaar te vergelijken, kon een beeld worden gegeven van de dynamiek in de uitvoering van de nota over de hele periode van vijf jaar, 2002 tot en met 2006. We vatten per paragraaf kort de resultaten samen.

Doorlichting XTC-sector
Er zijn drie informatieve Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's) verschenen, twee over criminaliteit rond Synthetische Drugs door de UZN Nederland (de eerste nog onder de vlag van de USD) en één over precursoren, gemaakt door de FIOD-ECD.
De uitwisseling van informatie binnen en tussen de bij synthetische drugs betrokken diensten blijkt nog altijd een probleem te vormen. Er wordt vaak niet of onvolledig geregistreerd en gerapporteerd. Daarnaast wordt in sommige systemen te weinig gedifferentieerd tussen systemen. Zo worden XTC-delicten opgenomen in grotere categorieën, zoals 'verdovende middelen'.

Versterking van de handhaving

Zoals in de nota werd aangekondigd werd 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 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 moest opnieuw handen en voeten worden gegeven door de Nationale Recherche. Dit is met name aangepakt door de UZN en het aandachtsgebied lijkt in 2006 weer duidelijk op de kaart te staan.
Het Expertisecentrum bij de UZN is in 2006 ontstaan uit een fusie van de afdeling K&E in Helmond en de Kennisgroep Precursoren van de FIOD-ECD.
De coördinatie van de XTC-onderzoeken krijgt binnen de DNR vorm in het Klein Operationeel Overleg (KOO), onder voorzitterschap van de landelijk Officier van Justitie.
Bij de tussenevaluatie werd vanuit de DNR gesteld dat de internationale contacten over andere lijnen zouden gaan lopen, met name via 'Driebergen' en via de Dienst Internationale Netwerken, ten koste van de USD, die eerder sterk internationaal aan de weg timmerde. Bij de eindevaluatie is echter weer sprake van 'Helmond' als internationaal aanspreekpunt dat buitenlandse instanties weer weten te vinden, een ontwikkeling waar medewerkers van de UZN niet ongelukkig mee zijn.

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 waren reeds in gang gezet bij het verschijnen van de nota en zijn versterkt met middelen die vanuit de nota ter beschikking zijn gesteld.
De Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP) functioneerde al voor 2001 en speelt een belangrijke rol bij de samenwerking tussen de betrokken instanties. De COCOP heeft een aanzienlijke meerwaarde in de ogen van respondenten. Het overleg leidt tot eenduidiger beleid en het vermijden van dubbelingen, ook in de internationale contacten.
De samenwerking met China op het terrein van precursoren is inmiddels geregeld in een Memorandum of Understanding en heeft geleid tot concrete opsporingsonderzoeken. Recentelijk is er ook veel aandacht voor Rusland, waar veel BMK, grondstof voor amfetamine, vandaan komt.
De bestrijding van de handel in tabletteermachines 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 vergunningenstelsel, omdat dit de legale economie te zeer zou treffen.

Bestrijding van export van XTC
Door nieuwe afspraken met de VS is de controle op uitgaande goederen versterkt. De versterking is vooral tot stand gekomen in het Schipholteam Uitgaand, dat inmiddels weer is opgaan in het grotere Schipholteam, zodat een meer flexibele inzet van personeel aan de hand van risicosignalen kon worden gerealiseerd. De combinatie van bevoegdheden van de Douane (controle) en de Koninklijke Marechaussee (opsporing) is nog altijd internationaal uniek en functioneert volgens betrokkenen naar behoren.

Ondersteuning van ontmantelingen
De LFO is met vertraging van start gegaan maar heeft zich sinds de tussenmeting ontwikkeld tot een gewaardeerde en veelgevraagde partner in de opsporingsketen rond XTC.

Internationale samenwerking
De voornemens die in de XTC-nota zijn geformuleerd ten aanzien van internationale samenwerkingsverbanden zijn uitgevoerd. Er is energie gestoken in de verbetering van de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken, maar het blijkt nog altijd niet mogelijk om aan alle rechtshulpverzoeken te voldoen. Uit de woorden van sommige geïnterviewden is op te maken dat dit ook niet in alle gevallen nodig wordt gevonden.
Aan de relatie met de VS, die een belangrijke rol speelde in het ontstaan van de nota, is veel aandacht besteed, onder andere door de stationering van een ambassaderaad en twee politieliaisons. Naast de operationele inspanningen hebben de diplomatieke activiteiten er waarschijnlijk toe bijgedragen dat Nederland niet langer bekritiseerd wordt, maar juist geprezen voor de XTC-aanpak.
De informatiepositie van Europol is verbeterd, in de zin dat er meer informatie vanuit de landen wordt aangeleverd. Anderzijds bestaat de klacht dat er veel registratiegegevens ontbreken ook nog steeds.
De in de nota genoemde internationale samenwerkingsverbanden met betrekking tot synthetische drugs en precursoren zijn sindsdien verder ontwikkeld. Verschillende projecten, zoals CASE en Phare, hebben tot concrete resultaten geleid op het gebied van de internationale coördinatie en verbetering van de opsporing.

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. Bij de tussenevaluatie klonk enige kritiek op het zonder duidelijk eindpunt stoppen van de bijeenkomsten in 2002. De aansturing van de uitvoering van de nota is daarna meer via de bestaande overlegsituaties gegaan en de respondenten spreken van goede contacten met de verantwoordelijke beleidsdirectie bij Justitie (DRC).

5 Output: de ontplooide activiteiten

In dit hoofdstuk komen de outputindicatoren aan de orde, ofwel kwantitatieve gegevens over het aantal door de betrokken instanties ontplooide 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.

5.1 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 5.1 wordt een algemeen overzicht gepresenteerd, waarna de bevindingen worden toegelicht.

Tabel 5.1 Indicatoren uitwisseling van informatie op het gebied van XTC, 2001- 2006 (t/m juni)

Kennis en expertise	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 t/m juni
Aantal voorlichtingsbijeenkomsten, presentaties, beleidsadviezen door KTZ/USD c.q. UZN	33	60	100	±100	105	nog niet beschikbaar
Aantal chemische beschrijvingen ontmantelde XTC-productieplaatsen door NFI aangeleverd aan KTZ/USD c.q. UZN	25	48	41	23	39	15
Aantal meldingen verdachte transacties precursoren, door CDIU en Douane aan FIOD-ECD	27	39	60	53	45	41*
Aantal telefonische verzoeken per jaar over XTC-achtige stoffen dat bij de Drugs Infolijn binnenkomt	1.050	760	608	481	365	nog niet beschikbaar

* t/m medio november

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. UZN informeert andere opsporingsinstanties hierover onder meer door het verzorgen van presentaties en het uitbrengen van

nieuwsbrieven. De UZN geeft zowel in binnen- als buitenland presentaties en voorlichting over XTC. In zowel 2003 als 2004 heeft zij in totaal ongeveer 100 presentaties verzorgd, voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en beleidsadviezen gegeven. In voorafgaande jaren lag dit aantal lager. In 2005 gaat het om 90 presentaties en voorlichtingsbijeenkomsten en 15 beleidsadviezen. De inrichting van een demonstratielaboratorium voor de productie van XTC op het terrein in Helmond trekt al jaren 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. De UZN heeft in samenwerking met het OM in 2001 en 2002 een drietal keren een stageweek georganiseerd voor buitenlandse opsporingsdiensten. Deze activiteit werd gefinancierd door een EU-subsidie en heeft vanaf 2003, toen geen subsidie meer werd toegekend, niet meer plaatsgevonden. Daarnaast neemt het Landelijk Parket Team Nationale Recherche, eenheid Zuid-Nederland twee maal per jaar deel aan de Contactofficieren/Advocaat-Generaals vergadering.

Op het internationale vlak heeft de UZN onder andere aan seminars in de Baltische Staten en Polen deelgenomen, buitenlandse delegaties ontvangen en cursussen verzorgd in Colombia, Venezuela en Turkije. De gegevens over het eerste half jaar van 2006 zijn nog niet beschikbaar.
In de interviews bij de eindmeting is door een respondent van het LP gesteld dat de verschuiving van XTC-productie naar het buitenland heeft geleid tot een wijziging van de strategie. De overdracht van kennis en expertise naar buitenlandse opsporingsdiensten en andere partijen wordt steeds belangrijker. Ook in de begintijd was de USD zeer actief op dit terrein. Er is echter geen uitsplitsing van de gegevens mogelijk naar activiteiten gericht op het buitenland of op het binnenland.

Informatie door NFI
Het aantal door het NFI afgehandelde onderzoeksaanvragen rond ontmantelde productieplaatsen heeft in de loop van de jaren vanaf 2001 enigszins geschommeld, met een piek in 2002 (48). In 2001 werd een nieuw registratiesysteem in gebruik genomen, zodat het aantal voor dit jaar minder betrouwbaar is.

Precursoren en overige grondstoffen
Meldingen van verdachte of ongebruikelijke transacties van precursoren voor de productie van XTC worden voornamelijk gedaan door het bedrijfsleven via de CDIU. Het aantal is gestegen tot 60 in 2003 en daarna weer geleidelijk gedaald, al zijn de gegevens voor 2006 nog niet helemaal compleet.

Drugs Infolijn
Sinds halverwege de jaren negentig bestaat de Drugs Infolijn van het Trimbos-instituut. Iedereen met vragen over drugs en drugsgebruik kan deze lijn bellen. In tabel 5.2 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 365 in 2005. Het aandeel van XTC op het totaal aantal telefoontjes is in 2005 gedaald tot 11%[96]. 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. De gegevens over het eerste half jaar van 2006 zijn nog niet beschikbaar vanwege het overstappen naar een nieuw systeem. Bij de overige middelen gaat het onder andere om smartdrugs, speed, GHB en alcohol.

Tabel 5.2 Aantal vragen Drugs Infolijn per middel, 1999- 2005

	2000		2001		2002	
	n	%	n	%	n	%
Drugs algemeen	1.795	30	1.582	24	848	15
Hasj en weed	1.192	20	1.381	21	1.357	24
Cocaïne	598	10	799	12	956	17
XTC	831	14	1.050	16	760	14
Overige middelen	1.624	26	1.882	28	1.692	30
Totaal	6.040	100	6.694	100	5.613	100

	2003		2004		2005	
	n	%	n	%	n	%
Drugs algemeen	832	17	603	15	514	16
Hasj en weed	1.255	26	1.094	27	861	26
Cocaïne	925	19	744	19	673	20
XTC	608	12	481	12	365	11
Overige middelen	1.246	26	1.099	27	886	27
Totaal	4.866	100	4.021	100	3.299	100

5.2 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 is een onderzoek uitgevoerd door Erasmus Universiteit Rotterdam[97]. 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 gevangenissen is het nevendoel van de campagne: "*Aan de samenleving en het buitenland het signaal afgeven dat Nederland stellig optreedt tegen het smokkelen van XTC.*"

[96] Dit kan gezien worden als een bevestiging van de afnemende populariteit van XTC die bleek uit de Nationale Drug Monitor in 2003, zie par. 6.7.
[97] Van de Bunt, H. e.a., XTC over de grens.

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 was een website (www.xtcsmokkel.nl), waarop informatie te vinden was over de pakkans, de strafmaat voor XTC-smokkel in het buitenland en de situatie in buitenlandse gevangenissen. De website is in december 2006 nog steeds in de lucht, maar geeft nu algemene informatie over XTC. Daarnaast werd 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. Er heeft geen evaluatie plaatsgevonden van deze campagne.

Voorkoming van nadelige gevolgen voor de volksgezondheid
In de voorlichting door het Trimbos-instituut wordt recentelijk meer benadrukt dat XTC een langdurige verstoring van hersenfuncties kan veroorzaken, dit op basis van een studie van het Leids Universitair Medisch Centrum[98] (zie ook volgende paragraaf).
Om het publiek te informeren over de risico's van XTC-gebruik kan het Trimbos-instituut waarschuwingscampagnes uitvoeren onder jongeren[99]. 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 2002 werden drie interne waarschuwingen aan instellingen verstuurd[100]. Verder werd in 2001 de zogenoemde waarschuwingscampagne PMA uitgevoerd nadat een tablet bij het DIMS-bureau was aangeleverd met een zeer hoog gehalte van het gevaarlijke PMA[101]. Deze waarschuwingscampagne is voortgezet tot het voorjaar van 2002. In 2003 was een landelijke waarschuwingsactie voor extra riskante stoffen niet nodig. Sinds de oprichting van het DIMS is dit niet eerder voorgekomen[102]. Er worden door het DIMS steeds vaker XTC-tabletten aangetroffen met een hoge dosis MDMA. Om gebruikers te informeren over de mogelijke gevaren van (een hoge) dosering MDMA, heeft het DIMS de infocard 'XTC-update' ontwikkeld. De infocard wordt verspreid onder (potentiële) gebruikers[103].

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. De

98 Pennings et al, 2004.
99 Planije e.a. 2001.
100 DIMS, 2003.
101 DIMS, 2001
102 DIMS, 2004
103 DIMS, 2005.

website ‘www.uitgaanendrugs.nl’ bevat in december 2006 actuele informatie over druggebruik en geïnteresseerden kunnen *chatten* met trimbos-medewerkers. Andere projecten bestaan uit trainingen voor personeel van uitgaansgelegenheden, eerste hulp bij drugsincidenten, preventie van uitgaansdrugs via het jongerenwerk en preventie van riskant drugsgebruik in de residentiële jeugdhulpverlening.

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 Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC) verrichtte een literatuuronderzoek naar de lange termijn effecten van XTC-gebruik[104]. Vele studies duiden op veranderingen in de hersenfuncties, 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 hersenfuncties 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 ontmoedigen[105]. 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

[104] Pennings, EJM e.a. Langetermijneffecten van XTC, Leiden, LUMC, 2004.
[105] Van de Bunt, H e.a. XTC over de grens, een studie naar XTC-koeriers en kleine smokkelaars, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2003.

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 geluisd 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

Als resultaat van het onderzoek 'Neurotoxicity of ecstasy: causality, course and clinical relevance' is een rapport van het Academisch Medisch Centrum van de Universiteit van Amsterdam verschenen in 2005. Een belangrijke bevinding was dat kortdurend of eenmalig gebruik van XTC niet lijkt te leiden tot ernstige schade of vermindering van hersenfuncties op langere termijn[106].

— 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). Het rapport is in 2005 verschenen[107]. Het doel van dit onderzoek was tweeledig: haalbaarheid van een 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 op druggebruik en alcoholgebruik in het algemeen en niet bijzonder op XTC.

— 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 aan de Tweede Kamer werd vermeld dat er besprekingen gaande waren met ZON-MW over de mogelijkheden voor dergelijk onderzoek. 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. Ook zou het kunnen dat gebruikers overstappen op andere — wellicht nog gevaarlijker — drugs. 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 steeds hoog geweest, terwijl de prijs laag is (zie hoofdstuk 7). De aanleiding voor het onderzoek is daarmee weggevallen, aldus VWS.

[106] Zie: De Win e.a., 2005
[107] Zie: Rodenburg e.a., 2005.

5.3 Kwalitatieve ondersteuning

In deze paragraaf wordt de kwalitatieve ondersteuning besproken die het KTZ/USD c.q. UZN biedt aan andere opsporingsinstanties die zijn betrokken bij de opsporing van productie van en handel in XTC. In tabel 5.3 worden de indicatorscores gepresenteerd. Vervolgens wordt nader op de indicatoren ingegaan.

Tabel 5.3 Aantallen onderzoeken en begeleide afleveringen, 2001- 2006 (t/m juni)

Kwalitatieve ondersteuning	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Aantal gestarte tactische en/of fenomenenonderzoeken door UZN	niet (meer) te verkrijgen	11	22	45	65	45
Aantal project(voorbereidings)-voorstellen door UZN aan XTC-teams en regiopolitie	niet (meer) te verkrijgen)	48 (vanaf juni 2002)	97	20	25	10
Aantal FIOD-ECD-controleonderzoeken (mbt precursoren-aanpak)	niet (meer) te verkrijgen)	± 225	360	350	380	nog niet beschik-baar
Aantal begeleide afleveringen van precursoren en overige grondstoffen	1 (gecontro-leerde aflevering)	5 (begeleide zendingen)	4 (begeleide zendingen)	zeer incidenteel	zeer incidenteel	zeer incidenteel

Tactische onderzoeken
Er is een duidelijk stijgende lijn te zien in het aantal tactische en/of fenomenenonderzoeken dat opgestart is door de KTZ/USD c.q. UZN: van 11 in 2002 tot 65 in 2005[108]. In de eerste helft van 2006 zijn 45 onderzoeken gestart, zodat de stijgende lijn zich vooralsnog lijkt voort te zetten. Het gaat hierbij doorgaans om onderzoeken met een beperkte looptijd die onder andere werden uitgevoerd door het UZN-team. Hier zijn ook afhandelingen van rechtshulpverzoeken bij inbegrepen.

Projectvoorstellen
Terwijl het aantal gestarte onderzoeken bij de UZN is gestegen, is het aantal projectvoorstellen gericht op onderzoeken bij de DNR-Units (voormalige XTC-teams) en de regiopolitie juist gedaald. Niet alle projectvoorstellen leiden daadwerkelijk tot het opstarten van een onderzoek. Omgekeerd worden soms projectvoorstellen uitgeschreven voor onderzoeken die in feite al gestart zijn in een eerder jaar.
In 2002 (vanaf juni) werkte KTZ/USD 48 projectvoorbereidingsvoorstellen[109] uit, waarvan tien onderzoeken daadwerkelijk werden gestart. In 2003 ging het om 97 voorstellen, waarvan er 27 daadwerkelijk in dat jaar werden opgestart. De UZN heeft in 2004 13 projectvoorstellen en zeven projectvoorbereidings-voorstellen gedaan, terwijl het in 2005 gaat om zes projectvoorstellen en 19 projectvoorbereidingsvoorstellen (in totaal 25). In de eerste helft van 2006

[108] 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.

[109] Recentelijk worden deze ook aangeduid als 'preweegdocumenten'. Het gaat hierbij om een beknopte overview van een projectvoorstel volgens Abrio die wordt voorgelegd om te beslissen over verdere uitwerking.

heeft de UZN drie projectvoorstellen en zeven projectvoorbereidingsvoorstellen uitgevoerd.
De overige niet gestarte zaken werden doorgegeven aan de politieregio's of FIOD-ECD. Hoeveel zaken door de politieregio's zijn opgepakt is niet bekend. Informatie over deze zaken, zoals aanhoudingen van verdachten en inbeslagnemingen, worden niet structureel verwerkt in de registraties van de UZN.

FIOD-ECD
FIOD-ECD voerde in 2002 ongeveer 225 controleonderzoeken naar precursoren uit die tevens uitmondden in een proces-verbaal of in een rapport voor nader onderzoek. In 2003 steeg dit aantal tot 360 om daarna iets te zakken (350 in 2004) en weer iets te stijgen in 2005 (380). Voor 2006 is het aantal controleonderzoeken nog niet bekend.

Verder is de FIOD-ECD incidenteel betrokken bij begeleide en gecontroleerde afleveringen van precursoren, waarbij het volgens een respondent nooit gaat om stoffen uit de zwaarste categorie van de WVMC [PM]. Een gecontroleerde aflevering doet zich voor indien precursoren als illegale zending worden aangetroffen en de inbeslagname wordt uitgesteld tot na de aflevering. 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 van een illegale zending. De observatie wordt ten behoeve van een eventueel vervolgonderzoek verricht.

5.4 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 (onderdeel van het KLPD), 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 en zelfs 'synthetische drugs' geen aparte categorie is in LURIS.

In tabel 5.4 worden de indicatoren gepresenteerd die betrekking hebben op de internationalisering van de XTC-aanpak. Vervolgens wordt hierop kort nader ingegaan.

Tabel 5.4 Aantal onderzoeken en projecten waarbij internationaal wordt samengewerkt en aantal rechtshulpverzoeken, 2001- 2006 (t/m juni)

Internationalisering	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Aantal formele rechtshulpverzoeken m.b.t. XTC, naar aantal wel/niet door het KTZ/USD c.q. UZN afgedane verzoeken	niet (meer) te verkrijgen	26	26	12 (UZN)	29 (DNR)	7 (DNR)
Aantal rechtshulpverzoeken m.b.t. precursoren, door FIOD-ECD afgedaan	3	1	2	3	5	2
Aantal door het KTZ/USD c.q. UZN gecoördineerde onderzoeken internationale precursorenhandel	3	4	niet beschik-baar	0*	0*	0*
Aantal XTC-projecten waarbij NFI samenwerkt met Europese forensische labs	4	7	7	5	6	6

* opgave FIOD/ECD 18-1-07

KTZ/USD c.q. UZN
Zowel in 2002 als in 2003 waren er 26 formele rechtshulpverzoeken bij KTZ/USD c.q. UZN -OM ingeschreven. In 2004 zijn 12 formele rechtshulpverzoeken bij het OM Zuid Nederland ingeschreven. In 2005 zijn dit er 29 voor de hele Dienst Nationale Recherche; in het eerste half jaar van 2006 gaat om zeven formele rechtshulpverzoeken. Over de daadwerkelijke uitvoering van de rechtshulpverzoeken is voor de jaren na 2002 geen informatie ontvangen. In hoofdstuk 4 is nader op de uitvoering van de rechtshulpverzoeken ingegaan (zie par. 4.6.3).

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

Het aantal rechtshulpverzoeken met betrekking tot precursorenhandel dat is afgehandeld door de FIOD-ECD is steeds op één hand te tellen geweest. Naast deze officiële rechtshulpverzoeken komen uit het buitenland regelmatig verzoeken om administratieve bijstand bij de dienst terecht. Bijna al deze verzoeken hebben betrekking op synthetische drugs.

In totaal heeft het KTZ/USD in 2001 drie onderzoeken naar internationale handel in precursoren gecoördineerd en in 2002 vier. Voor 2003 zijn deze

gegevens niet beschikbaar. Na 2003 zijn dergelijke onderzoeken niet meer voorgekomen.

NFI
Ook door het NFI wordt in internationaal verband regelmatig samengewerkt. Jaarlijks wordt in 4 tot 7 projecten samengewerkt met andere Europese forensische laboratoria.
De samenwerkingsprojecten bestaan uit enkele langlopende projecten, zoals het CASE-project (Comprehensive Action against Synthetic drugs in Europe, waarin ook de UZN participeert) opgevolgd door het CHAIN-project, het SMT-project (Standards, Measurement en Testing), en het International Drug Profiling Program. In het kader van de Europese organisatie van forensische instituten (ENFSI) is tot 2004 met twee groepen gewerkt aan Referentiestoffen en Monsteropnames. In het kader van het Phare-programma synthetische drugs is deelgenomen aan projecten in Oost-Europa. Dit project is in 2005 afgesloten.

5.5 Conclusie

De aan opsporingsdiensten verstrekte informatie over XTC is toegenomen tot 2003 en sindsdien op peil gebleven. Het aantal door het NFI aangeleverde chemische beschrijvingen van productieplaatsen schommelt tussen ongeveer 25 en 40, met 48 als uitschieter in 2002. Het aantal meldingen van verdachte transacties in precursoren is in de eerste helft van 2006 weer gestegen na enkele jaren van daling. Er worden meer onderzoeken opgezet door de UZN, hoewel het aantal projectvoorstellen voor de overige units van de nationale recherche en de regiopolitie is gedaald. 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 schommelt de afgelopen jaren tussen 20 en 30, met een uitschieter omlaag in 2004. Voor 2003 en later ontbreken de gegevens over de afhandeling. Dit geldt eveneens voor de afhandeling van rechtshulpverzoeken door de FIOD-ECD. Hiervan kwamen er elk jaar minder dan vijf binnen Het aantal internationale samenwerkingsprojecten waarbij het NFI is betrokken bleef de afgelopen jaren constant.
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 XTC-tabletten met een hoge zuiverheid.

6 Outcome: resultaten van de XTC–nota

Zoals in de inleiding van dit rapport als is uiteengezet, was de nota Samenspannen tegen XTC weinig specifiek wat betreft de beoogde resultaten. Er werd weliswaar gesteld dat een 'aanzienlijke reductie van productie en handel van XTC in Nederland' tot stand gebracht moest worden, maar deze doelstelling werd niet gekwantificeerd, er werd niet gezegd wat onder 'substantieel' zou moeten worden verstaan. De nota ging vooral in op de activiteiten die zouden worden ontplooid om deze doelstelling te bereiken. Bij de betrokken diensten is informatie opgevraagd over de implementatie van de XTC-nota. 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 uitsluitsel gegeven.
In dit hoofdstuk wordt gepoogd een breed beeld te geven van veranderingen in de XTC-markt, waarbij naast de aanbodzijde waarop de opsporing zich vooral richt, ook de vraagzijde aan de orde komt. Er zijn zoveel mogelijk indicatoren bijeengebracht die een idee geven van de omvang van productie en handel van XTC in Nederland en veranderingen die zich daarin hebben voorgedaan.
Achtereenvolgens komen in dit hoofdstuk aan bod: het aantal ontmantelde productieplaatsen (paragraaf 6.1); inbeslagnemingen van precursoren, overige grondstoffen en apparatuur (paragraaf 6.2); inbeslagnemingen van XTC (paragraaf 6.3); verdachten van productie of handel in XTC (paragraaf 6.4); en de ten uitvoer gelegde straffen inzake XTC (paragraaf 6.5). Het cijfermateriaal hierover is afkomstig uit registraties van betrokken diensten. Deze cijfers weerspiegelen in zekere mate de inspanningen van politie en justitie[110]. In paragraaf 6.6 wordt ingegaan op gebruik en problematisch gebruik van XTC. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

6.1 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 6.1 worden de gegevens weergegeven.

[110] In welke mate dit het geval is, is niet aan te geven. Volgens Van der Heijden (2003) worden statistieken over inbeslagnemingen vooral 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 6.1 Aantallen ontmantelde productieplaatsen, 2001- 2006 (t/m juni)

Handhaving en opsporing: productieplaatsen	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen (in Nederland)	35 - 37	43	37	29	19	6
Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen in buitenland met Nederlandse betrokkenheid*	5	2	2	niet bekend	2	0

* Deze gegevens zijn indicatorenstudie 'voor verbetering vatbaar' genoemd.

Binnenland
In de periode 1998-2001 zijn er jaarlijks 35 tot 37 productieplaatsen van synthetische drugs ontmanteld in Nederland. In 2002 is dit aantal toegenomen tot 43, waarna een gestage daling is begonnen tot 19 in 2005 en 6 in de eerste helft van 2006.

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 het slaan van de tabletten met een tabletteermachine, de laatste fase in het productieproces van XTC.

De meeste productieplaatsen voor XTC zijn door de jaren heen aangetroffen in het westen en zuiden van het land[111]. Bij het ontmantelen wordt vaak de assistentie ingeroepen van de Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling (LFO), een samenwerkingsverband van onder meer politie, brandweer, NFI en FIOD-ECD. Het LFO biedt ondersteuning bij het ontmantelen van laboratoria, en opslagplaatsen van chemicaliën en bij het ruimen van dumpingen van restafval van de productie van drugs. Hierdoor zijn volgens betrokkenen betere mogelijkheden ontstaan om gevonden aanwijzingen terug te rechercheren en onderzoeken in te stellen bij in Nederland gevestigde ondernemingen[112].

Buitenland
Ook bij de opsporing en ontmanteling van productieplaatsen wordt in internationaal verband samengewerkt. In 2001 zijn in totaal vijf laboratoria met Nederlandse betrokkenheid ontmanteld, drie in België en twee in Duitsland. In 2002 is één laboratorium in Portugal en eveneens één in België ontmanteld. In 2003 zijn enkele laboratoria in het buitenland waarbij Nederlanders betrokken waren ontmanteld. Het betreft één laboratorium in Suriname en één in België. Om hoeveel labs het ging in 2004 is niet bekend. In 2005 betrof het eveneens enkele (twee) laboratoria en in de eerste helft van 2006 zijn geen laboratoria ontmanteld waarbij Nederlanders betrokken waren. Over de aard van deze betrokkenheid zijn geen nadere gegevens bekend. Volgens de auteur van het Criminaliteitbeeld Synthetische Drugs is de link met Nederland niet altijd even 'hard'[113]. De aantallen zijn echter

111 Kort voor het verschijnen van dit rapport kwamen nog enkele zeer grote ontmantelingen in het nieuws in Noord-Holland en er was sprake van dat die provincie de 'koppositie' heeft overgenomen van Brabant (Volkskrant, 1 februari 2007).
112 Zie: Ministerie van Financiën/FIOD-ECD, 2004.
113 Zie CBA Synthetische Drugs, Huisman 2005.

onvolledig. Gegevens over ontmantelingen worden door de UZN alleen vastgelegd wanneer zij daarbij betrokken zijn geweest of als over een ontmanteling een melding van een opsporingsdienst is ontvangen.

Overigens is niet precies bekend hoeveel productieplaatsen jaarlijks in Europa of wereldwijd worden ontmanteld. Volgens het UNODC zijn in 2002, het laatste jaar waarvoor deze details beschikbaar waren, 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 die het UNODC in haar World Drug Report 2004 signaleerde was de toename van XTC productie in Oost en Zuidoost Azië. Terwijl het aantal ontmantelde laboratoria daalde in Europa, en min of meer stabiel is in Noord-Amerika, steeg dit aantal sterk in Azië[114].
Sindsdien doet zich echter opnieuw een opvallende trendbreuk voor. De helft van alle geregistreerde ontmantelingen (48%) van XTC-laboratoria in 2004 vonden plaats in de VS en Canada. Het aandeel van Europa in de ontmantelingen daalde van 75% in 2000 tot 39% in 2004. Ook wordt gemeld dat er sprake is van de proliferatie van XTC-productie in andere delen van de wereld, met name Zuid-Oost Azië, Oceanië, Afrika (m.n. Zuid-Afrika en Egypte) en Zuid-Amerika (o.a. Argentinië en Colombia). Exacte aantallen, die overigens volgens alle bronnen onvolledig zouden zijn, worden in de meest recente versie van het WDR niet gegeven[115].

6.2 Inbeslagnemingen precursoren, overige grondstoffen en apparatuur

In deze paragraaf komen de inbeslagnemingen van precursoren, overige grondstoffen en apparatuur aan bod (tabel 6.2). 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 6.2 blijkt dat er grote verschillen bestaan in de hoeveelheden PMK en BMK tussen de verschillenden jaren.

[114] 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.rh).*
[115] UNODC, World Drug Report 2006.

Tabel 6.2 Inbeslagnemingen precursoren, overige grondstoffen en voor productie van XTC gebruikte apparatuur, 2001- 2006 (t/m juni)

Handhaving en opsporing: precursoren, overige grondstoffen en apparatuur	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Omvang in beslag genomen productie-middelen, precursoren en overige grondstoffen in Nederland						
PMK	14.200	9.600	5.360	4.400	1.062	0
BMK	11.000	1.200	6.000	4.220	340	0
Bulkchemicaliën	45.200	73.100	12.793	14.375	29.629	1.900
Omvang in beslag genomen apparatuur						
Tabletteermachines	niet (meer) te verkrijgen	15	10	13	20	7
Drukvaten		16	7	16	10	3
Omvang in beslag genomen goederen/ pakketpost met precursoren en overige grondstoffen, uit Nederland	niet (meer) te verkrijgen	0	0	3	193*	nog niet beschik-baar

* In 2005 vond een speciaal onderzoek plaats op dit gebied, het betrof overigens GHB

De verklaring hiervoor is volgens respondenten dat het jaarlijks veelal gaat om slechts enkele grote vangsten. In 2003 heeft de FIOD-ECD bijvoorbeeld twee onderscheppingen verricht van respectievelijk 3.000 liter BMK en 4.000 liter PMK afkomstig uit China. In 2006 zijn nog geen inbeslagnemingen van precursoren gemeld.

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. In 2004 en 2005 is weer een stijging opgetreden, terwijl zich in 2006 weer een daling lijkt voor te doen, gegeven de stand in het midden van dat jaar.

Apparatuur
De aantallen tabletteermachines en drukvaten variëren uiteraard met de ontmantelingen van productieplaatsen, waarvan ze immers kernonderdelen zijn. De aantallen ontlopen elkaar weinig, een piek lag in 2005 voor de tabletteermachines en in 2002 voor de drukvaten. In de eerste helft van 2006 zijn zeven tabletteermachines en drie drukvaten in beslag genomen.

Omvang in beslag genomen goederen/pakketpost
FIOD-ECD is voor onderzoeken naar in beslag genomen goederen en pakketpost afhankelijk van de meldingen door de Douane. In 2005 vond een speciaal onderzoek op dit terrein plaats, waardoor de grote uitschieter op dit punt te verklaren is. Het betrof één zaak van een Nederlander die grote hoeveelheden pakketjes met 'kits' met precursoren en toebehoren voor het

maken van GHB verstuurde naar adressen in Scandinavië. De verdachte en zijn helpers zijn inmiddels veroordeeld tot gevangenisstraffen.

6.3 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 6.3). In de loop van de jaren worden de meeste dumpingen gemeld uit de politieregio Midden en West Brabant, met name de grensstreek met België is in dit verband al jarenlang berucht. 2004 was op dat punt een uitzondering: in dat jaar werden de meeste dumpingen gemeld in de omgeving van Amsterdam.

Tabel 6.3 XTC-gerelateerde dumpingen in Nederland, 2001- 2006 (t/m juni)

Aantal XTC-gerelateerde milieudumpingen, naar regio	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006
Midden en West Brabant	36	40	36	1	4	12
Amsterdam-Amstelland	19	16	7	17	2	2
Limburg Zuid	13	7	8	0	1	1
Overig	59	42	36	24	46	18
Totaal	127	105	87	42	53	33

De afname heeft volgens de politie mede te maken met het hergebruik van chemicaliën door de oplosmiddelen met zogeheten solvent cleaners (destilleermachines) terug te winnen uit het productieproces. De daling van het aantal dumpingen is dus niet direct te vertalen in een daling van de productie. Zoals al in hoofdstuk 2 werd gememoreerd, zijn dumpingen van afvalstoffen in het algemeen moeilijk om te rekenen naar productiecapaciteit. Anderzijds wordt in het CBA-synthetische drugs melding gemaakt van enkele 'mega-dumpingen' in de periode tot 2004. Deze worden wel in verband gebracht met mogelijk grote productielocaties[116].

[116] Huisman, 2005.

6.4 Inbeslagnemingen XTC

Hieronder worden de inbeslagnemingen van XTC besproken. In tabel 6.4 wordt een overzicht van de gegevens gepresenteerd.

Tabel 6.4 Inbeslagnemingen XTC in Nederland en elders, 2001- 2006 (t/m juni)

Handhaving en opsporing: inbeslagnemingen middel	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC						
XTC						
- tabletten (x mlj.)	3,6	6,7	5,4	5,6	1,8	2,5
- poeder (kg.)	11	78	311	303,3	219,9	300
- pasta (kg.)	3	9	124	0	216	0
- olie	0	3,2				
Amfetamine						
- tabletten	20.592	100	14.000	10.355	980	398
- poeder (kg.)	514	418	408	577	1.576,4	161,5
- pasta (kg.)	65	4,5	412	0	187,1	0
- olie	0	0	0	65	265	0
Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC bij in- en uitvoer (kg)	135	576	440*	1.175	124	714
Omvang in het buitenland in beslag genomen XTC met Nederlandse betrokkenheid**						
XTC						
- tabletten (x milj.)	22,1	18,6	12,9	10	13,2	0,9
- poeder (kg.)	15,5	120,9	850,6	1.048	23,1	202
- vloeistof (l.)	1	0,75	0	0	0	0
Amfetamine						
- tabletten	530	868	1.036	0	0	22 (kg)
- poeder (kg.)	731	1654,9	822	341	1.570	200
- vloeistof (l.)	38	0	4,8	262	28,75	0

* Waarvan 278 kg door FIOD-ECD, 70 kg door CargoHarcteam en 92 kg Schipholteam-Uitgaand
** Deze gegevens zijn indicatorenstudie 'voor verbetering vatbaar' genoemd

In Nederland in beslag genomen XTC
In Nederland zijn de inbeslagnemingen van XTC-tabletten gestegen tot 2004, toen 5,6 miljoen XTC tabletten in beslag genomen werden. In 2005 gaat het om beduidend minder XTC-tabletten namelijk 1,8 miljoen, maar in het eerste half jaar van 2006 ligt het aantal in beslag genomen tabletten (2,5 miljoen) al weer hoger dan over geheel 2005[117].

Er is in de inbeslagnemingen een verschuiving te zien van XTC-tabletten naar MDMA-poeder. Hierbij moet bedacht worden dat 1 kg MDMA poeder gelijk wordt gesteld aan 10.000 tabletten[118].
Ook bij het poeder is in de eerste helft van 2006 al meer in beslag genomen dan over geheel 2005: 219,9 kg in 2005 tegenover 300 kg in de eerste helft van

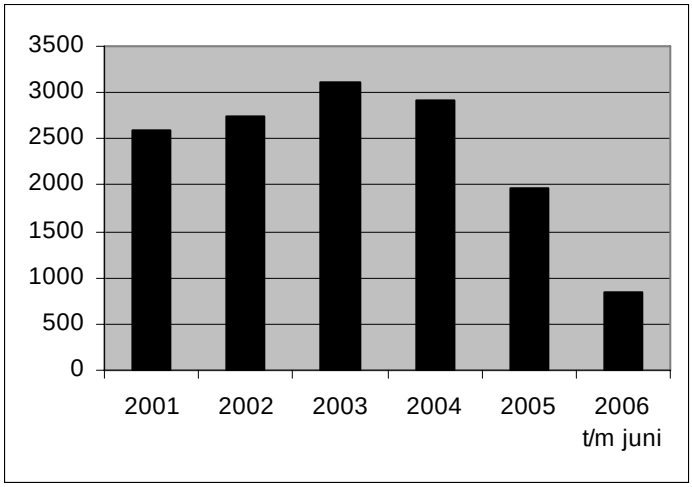
[117] De aangegeven hoeveelheden in beslag genomen XTC tabletten zijn opgaven van KTZ/USD c.q. de DNR-UZN. Deze cijfers geven een landelijk beeld. Hierin zal niet elke inbeslagname zijn verwerkt, maar deze cijfers geven een betrouwbaardere ondergrens dan de aanleveringen van inbeslagnemingen door de korpsen, KMar en Douane waarover de DNRI beschikt. Zie ook de Indicatorenstudie (Snippe e.a. , 2002).
[118] De zuiverheid is hierbij tamelijk hoog aangenomen, nl. 100 mg per tablet, zodat de schatting van het totaal aantal tabletten enigszins conservatief uitvalt.

2006, dat in piekjaar lijkt te gaan worden wat betreft de inbeslagname van MDMA-poeder.
De hoeveelheid in beslag genomen MDMA in pastavorm ligt daarentegen in 2005 weer hoger. In 2004 en de eerste helft van 2006 is niets in beslag genomen, terwijl het in 2005 om 216 kg gaat.

De hoeveelheid door Douane en FIOD-ECD in beslag genomen XTC heeft in de loop van de jaren gefluctueerd. Na een piek in 2004 daalden de inbeslagnemingen scherp, waarna in 2006 weer een stijging is opgetreden, die er op kan duiden dat de inbeslagnemingen voor 2006 het hoogste van de reeks kunnen worden.

Inbeslagnemingen wereldwijd
Omdat het overgrote deel van de in Nederland geconfisqueerde XTC uiteindelijk bestemd was voor het buitenland, moeten de buitenlandse aan Nederland gerelateerde inbeslagnemingen en die in Nederland zelf bij elkaar worden opgeteld om te komen tot de 'Nederlandse' XTC die wereldwijd in beslag wordt genomen. Bovendien moeten tabletten, poeder en pasta als één maat samengenomen worden om te komen tot een éénduidig beeld. Poeder, pasta en olie worden daarbij als zuiver MDMA beschouwd, hoewel het in sommige gevallen nog niet om gereed product gaat. 10.000 XTC-tabletten worden als 1 kg MDMA beschouwd. Zo ontstaat de volgende grafiek:

Figuur 6.1 Wereldwijd aan Nederland gerelateerde MDMA in kilo's, 2001-2006 (t/m juni)



De totale aan Nederland gerelateerde hoeveelheid in beslag genomen MDMA is dus gestegen tot 2003 en daarna is een dalende tendens begonnen.

De UZN geeft aan dat er sprake lijkt te zijn van de trend dat steeds meer poeder wordt verscheept in plaats van pillen. Het verschepen van poeder gaat vaak om grote hoeveelheden, er zijn de laatste jaren dan ook enkele grote vangsten geweest. De door het KTZ/USD c.q. UZN verzamelde gegevens zijn afkomstig van meldingen van buitenlandse opsporingsdiensten.

Het aantal inbeslagnemingen 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 inbeslagnemingen is echter onvolledig beschikbaar. Cijfers over 2003 ontbreken geheel. In 2002 heeft KTZ/USD in totaal 740 inbeslagnemingen van XTC-tabletten in binnen- en buitenland geregistreerd, terwijl het in 2001 gaat om 585 geregistreerde inbeslagnemingen. Het merendeel van deze tabletten blijkt te zijn bestemd voor de Verenigde Staten, gevolgd door Groot-Brittannië. In 2004 heeft UZN in totaal 332 inbeslagnemingen van XTC-tabletten in binnen- en buitenland geregistreerd, terwijl het in 2005 gaat om 345 geregistreerde inbeslagnemingen. Het transport vanuit Nederland vindt zowel direct als indirect plaats. Volgens de DNR lijkt zich echter een trend te ontwikkelen dat organisaties en/of personen die synthetische drugs vervoeren, steeds meer gebruik maken van een specifieke lading uit bepaalde landen om de herkomst uit Nederland verborgen te houden. De indruk bestaat dat opsporingsinstanties in het buitenland zich met name richten op zendingen en vervoermiddelen die uit Nederland afkomstig zijn[119].

Een toename van grotere vangsten en zogenoemde cocktailvangsten, waarbij XTC in combinatie met amfetamine, heroïne, cocaïne en cannabisproducten, die ten tijde van de tussenevaluatie werd aangetroffen, zou volgens respondenten die werden geïnterviewd bij de tussenevaluatie kunnen duiden op een vervlechting van criminele aandachtsgebieden. Door KTZ/USD werd 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[120]. Volgens recente informatie van de DNR zijn in de jaren 2004 tot 2006 in West-Europa verschillende keren zendingen aangetroffen met een combinatie van XTC en andere drugs, vooral amfetamine. Als ook cocaïne of heroïne werd aangetroffen, ging het daarbij echter om kleine hoeveelheden.

Zoals al in hoofdstuk 2 werd vermeld, is het bijzonder moeilijk om het aandeel van Nederland in de totale XTC-wereldmarkt te bepalen, omdat over deze illegale markt in vele landen geen goede gegevens zijn te verkrijgen. Niettemin zijn er wel indicaties beschikbaar. Het UNODC signaleerde in 2004 een trend naar afname van het Nederlandse aandeel in het totale aantal landen dat inbeslagnemingen rapporteerde. 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 2004 is dit aandeel verder gedaald tot 60% (waarvan 37% uit Nederland en 23% 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 Chinezen[121].

[119] NR-UZN 2004 en 2005, vertrouwelijke rapportages inbeslagnemingen.
[120] KTZ/USD, 2002.
[121] UNODC, 2004 en UNODC 2006.

Recentelijk is sprake van inbeslagnemingen van XTC uit Nederland in Zuid-Oosteuropa. In Bulgarije zijn in 2006 vijf partijen in beslag genomen, die aan Nederland zijn gerelateerd. Een verbetering in de kwaliteit van XTC op de gebruikersmarkt in dat land wordt eveneens toegeschreven aan de import uit Nederland[122].

6.5 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. Uit de in 2002 verrichte Indicatorenstudie bleek dat het niet mogelijk is op basis van registraties een totaalbeeld te verkrijgen van alle personen die door de politie verdacht worden van productie van of handel in XTC of precursoren. De registratie refereert aan artikelen uit de Opiumwet, de WVMC en de WED. 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 dopingdoeleinden[123]. Bijgevolg worden verdachten van productie en handel in XTC geregistreerd in bredere categorieën, waarbinnen geen speciale coderingen beschikbaar zijn.
Om inzicht te krijgen in het aantal specifieke XTC-verdachten zou analyse van alle processen-verbaal nodig zijn, wat gezien het grote aantal misdrijven dat onder de Opiumwet, WED en WVMC valt geen haalbare optie is. Daarom is gebruik gemaakt van gegevens van opsporingsteams die zich met name op XTC-zaken richten. Nadeel van deze methode is dat de verdachten van een XTC-misdrijf die door niet in XTC gespecialiseerde opsporingsdiensten zijn aangehouden buiten beeld blijven.

In tabel 6.5 wordt een overzicht gepresenteerd van gegevens van vooral op XTC gerichte opsporingsteams, nl. de voormalige XTC-teams en de USD, voor latere jaren de UZN, en het Schipholteam van Douane en Marechaussee.

[122] Center for the Study of Democracy, email communicatie met Tihomir Bezlov, januari 2007.
[123] Oldersma e.a., 2002.

Tabel 6.5 Aantallen verdachten van handel/productie van XTC in Nederland en aantallen Nederlanders verdacht van XTC-misdrijven in buitenland, 2001- 2006 (t/m juni)

Handhaving en opsporing: Verdachten*	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Aantal verdachte precursoren/ grondstoffenleveranciers / XTC-producenten of -handelaren in Nederland	niet (meer) te verkrijgen	tenminste 105 (29 + 76)	166	50**	41**	46 (t/m november) **
Aantal verdachte XTC-koeriers in Nederland	niet (meer) te verkrijgen	tenminste 48	48 (KTZ/USD c.q. UZN : 21 + Schiphol 27)	21	29	9
Aantal verdachte XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid)	161	114	68	20	17	19

* Deze gegevens zijn indicatorenstudie 'voor verbetering vatbaar' genoemd

** Ingeschreven verdachten bij het Landelijk Parket, Team Nationale Recherche, eenheid Zuid-Nederland

Binnenland

In 2002 zijn in Nederland 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.
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. UZN aangehouden. In 2004 zijn door de UZN 21 personen aangehouden die worden verdacht van smokkel van XTC, in 2005 gaat het om 29, terwijl in het eerste half jaar van 2006 negen personen zijn aangehouden de er van verdacht werden XTC-koerier te zijn. Het aantal koeriers dat in Nederland wordt aangehouden is dus gedaald sinds 2003.

In de CBA synthetische drugs 2002-2004 staat aangegeven dat voor het verkrijgen van inzicht in de kenmerken gebruik is gemaakt van het bestand CBA-USD. In dit bestand zijn onder andere de gegevens van alle bij de UZN geregistreerde personen verwerkt. Het gaat hierbij om een kleine 8.000 personen, die onder andere zijn voorgekomen in onderzoeken van de UZN, rest- en zijtakinformatie en rechtshulpverzoeken (NR 2005). In de CBA synthetische drugs 2002-2004 wordt tevens vermeld dat er in de periode 2002-2004 62 verdachten betrokken zijn bij de productie, 28 bij de binnenlandse handel en 177 bij de export van synthetische drugs.

Buitenland

De afdeling Consulair 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 de jaren na 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, een daling ten opzichte van 2002 (tabel 6.5)[124]. Sindsdien zijn de aantal koeriers die in het buitenland worden gepakt nog lager geworden 20 resp. 17 in 2004 en 2005. In de eerste helft van 2006 is weer sprake van een toename.

6.6 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.

Aan ontneming van financieel voordeel wordt in toenemende mate belang gehecht, hoewel het in de nota niet wordt genoemd. Bij de tussenevaluatie werd door geïnterviewden gesteld dat er maar zelden financieel werd ‘doorgerechercheerd’. Recentelijk wordt gemeld dat financieel onderzoek meer prioriteit krijgt en ook daadwerkelijk vaker wordt gedaan in XTC-zaken. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar omtrent de bedragen die via strafrechtelijke ontneming of fiscale maatregelen zijn afgenomen van veroordeelde daders van productie van en handel in XTC.

In tabel 6.6 wordt het aantal in het buitenland gedetineerde XTC-koeriers weergegeven.

[124] 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.

Tabel 6.6 Aantallen gedetineerden wegens handel/productie XTC in Nederland en aantallen Nederlanders wegens XTC-misdrijven gedetineerd in buitenland, 2001-2006 (t/m juni)

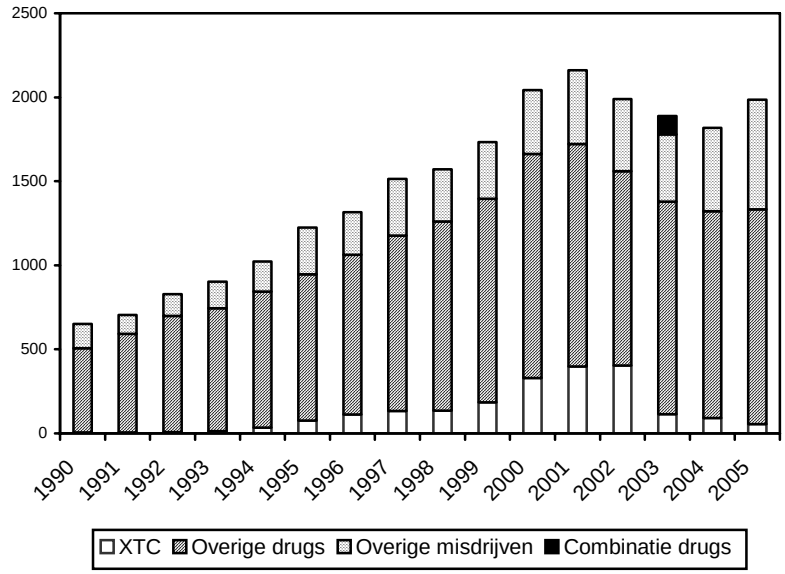
Handhaving en opsporing: executie	Voor nota 2001	2002	2003	2004	2005	2006 (t/m juni)
Aantal gedetineerde XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid)*	398	403	114	91	55	30

* 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

Het aantal Nederlanders dat voor een XTC-misdrijf vast zit in het buitenland is tot 2002 sterk gestegen. De toename doet zich bij alle delicttypen voor, maar is het sterkst bij drugszaken en vanaf 2000 vooral bij XTC. In 2002 betreft het 403 personen, 20% van het totaal aantal in het buitenland gedetineerde Nederlanders. 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. Sindsdien is het sterk afgenomen. In totaal zitten in 2003 tenminste 114 Nederlanders in het buitenland vanwege een XTC-misdrijf in detentie (figuur 6.4). Dit is 6% van de 1.888 in het buitenland gedetineerde Nederlanders. Het aantal Nederlanders dat gedetineerd zit vanwege een XTC-misdrijf is sinds 2002 gedaald naar 55 in 2005.

Figuur 6.2 Aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland naar aard misdrijf, 1990-2005



Bron: Buitenlandse Zaken 2006, bewerking INTRAVAL

6.7 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 6.7 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 gemiddelde hoeveelheid werkzame stof MDMA in XTC tabletten is door de jaren heen tamelijk constant tussen 70 en 80 mg. Voor de eerste helft van 2006 zijn deze gegevens nog niet beschikbaar. In alle jaren komen hoge uitschieters voor tot meer dan 200 mg MDMA. In het jaarverslag van DIMS 2005 wordt opgemerkt dat het percentage hoog gedoseerde pillen tussen 2004 en 2005 is afgenomen, in 2004 bevatte zo'n 10% van de aangeleverde pillen een dosering van meer dan 140 mg MDMA, terwijl het in 2005 gaat om 8%.

Tabel 6.7 Zuiverheid, prijs en prevalentie gebruik XTC 2002-2005

	Voor nota 2001	Eerste meting 2002	Tweede meting 2003	2004	2005
Zuiverheid XTC: percentage werkzame stoffen	70-80 mg per tablet	70-80 mg per tablet, uitschieters tot 235 mg	78,0 mg per tablet, uitschieters tot 215 mg	75 mg per tablet, uitschieters tot 225 mg	78 mg per tablet, uitschieters tot 202 mg
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	niet bekend	PMK: € 1100 per liter BMK: € 550-800 per liter
Prijs XTC, naar fase in distributieketen (vanaf tabletteerplaats; groot-; tussen-; en straathandel)*					
Tabletteerplaats	0,90	niet beschikbaar	niet beschikbaar	niet beschikbaar	niet beschikbaar
Groothandel	1,50	niet beschikbaar	0,48	niet beschikbaar	niet beschikbaar
Tussenhandel	2,70	niet beschikbaar	0,67	niet beschikbaar	niet beschikbaar
Straathandel	4-5	4,5	3,29	2-5	2-5
Percentage scholieren en het percentage mensen uit de algemene bevolking dat XTC-achtige stoffen gebruikt					
Scholieren**	1,4% (1999)	niet beschikbaar	1,2%	niet beschikbaar	niet beschikbaar
Jongeren 15-24 jr ***	9,2%	niet beschikbaar	niet beschikbaar	niet beschikbaar	5,1%
Algemene bevolking****	1,1%	niet beschikbaar	niet beschikbaar	niet beschikbaar	1.2%

*Deze gegevens zijn indicatorenstudie 'voor verbetering vatbaar' genoemd. Volgens respondenten zijn in 2005 te weinig vangsten gedaan om een betrouwbare schatting te geven. Het betreft dus zeer ruwe schattingen.
** Gebruik afgelopen maand. Bron: Van Laar et al. 2005.
*** Gebruik ooit in het leven. Bron: Rodenburg e.a. Bijlage VII, p. 154.
****Gebruik afgelopen 12 maanden. Bron: Rodenburg e.a. 2007, Bijlage V, p. 151.

Het aandeel pillen zonder MDMA of met een lage dosering (1-35 mg) is daarentegen gestegen van 5% in 2004 naar bijna 12% in 2005.
De zuiverheid van een drug kan een indicatie vormen van de aanwezigheid van grondstoffen die nodig zijn bij de productie[125]. De voor deze studie beschikbare data laten geen samenhang zien tussen de hoeveelheid werkzame stof in de tabletten die verkocht worden op de Nederlandse markt en de hoeveelheden inbeslagnemingen van grondstoffen.
In het CBA werd gemeld dat grondstoffen schaars dreigen te worden voor de producenten wegens grote inbeslagnemingen, maar van enig effect op de zuiverheid is niets te merken.

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 jaarlijks aantal waarnemingen waarop de prijzen zijn gebaseerd is 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. Voor 2004 zijn geen gegevens beschikbaar. In 2005 lijken de prijzen gestegen, zoals op grand van de CBA verwacht zou mogen worden. Recentere gegevens wijzen er overigens op dat ook de prijzen van precursoren weer aan het dalen zijn, aldus medewerkers van de UZN.

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[126].

Bij de tussenrapportage werd gemeld dat de prijs van XTC de afgelopen jaren in Nederland was 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.
Sinds de tussenevaluatie is een stabilisatie opgetreden. Zowel in 2004 als in 2005 ligt de prijs tussen twee en vijf euro. Voor de eerste helft van 2006 zijn deze gegevens nog niet beschikbaar. De prijzen laten onderling grote verschillen zien. De gehanteerde prijzen variëren van € 1,25 in Groningen in het eerste kwartaal van 2004 tot € 5,- in vier verschillende regio's in 2004 (NR 2005).

[125] 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.
[126] Zie Snippe et al 2002, indicatorenstudie.

Er zijn echter aanzienlijke regionale verschillen. Uit een onderzoek in Amsterdam bleek dat in uitgaansgelegenheden daar al voor een lager bedrag dan het Nederlandse gemiddelde tabletten te krijgen zijn. 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 werden dan ook niet representatief beschouwd voor de gemiddelde prijs in Nederland[127].

Het verschil tussen de gemiddelde groothandels- en straatprijzen is aanzienlijk. De prijs vanaf de tabletteerplaats is voor de jaren vanaf 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 bedroegen in 2002 ongeveer 0,25 euro. Volgens een andere studie zouden de productiekosten en de tussenhandelsprijzen in Amsterdam lager liggen dan elders in het land[128].

Van de groothandelprijs van XTC zijn in de periode 2004-eerste helft 2006 in Nederland geen eenduidige gegevens beschikbaar. Over de tussenhandelprijs van XTC zijn de meeste recente gegevens over de periode 2002-2004. In totaal zijn in die periode 16 waarnemingen geregistreerd uit diverse regio's uit het westen en het zuiden van het land. Het gemiddelde lag op € 0,63 (NR 2005).

Voor alle niveaus in de markt geldt dat de markt chaotisch en flexibel is, in eenzelfde periode kan de prijs per regio maar ook binnen een regio enorm verschillen. De prijsverschillen kunnen zowel te maken hebben met het verschil in kwaliteit als met het feit dat de verkopers (en kopers) te weinig informatie hebben over de markt.

Prevalentie gebruik
Het gebruik van XTC in de algemene bevolking is blijven stijgen. In 1997 zei 0.8% van de algemene bevolking in de afgelopen 12 maanden XTC te hebben gebruikt; in 2001 was dit percentage 1.1 en in 2005 1,2%[129].
De gemiddelde leeftijd van XTC gebruikers neemt toe. Tussen 1997 en 2001 is het percentage jongeren (15 tot en met 24 jaar) dat ooit XTC heeft gebruikt gestegen van 5,1% naar 9,2%. In 2005 was de 'ooitprevalentie' onder jongeren weer gedaald naar 5,1%[130]. De gemiddelde leeftijd van recente gebruikers van XTC is dan ook toegenomen van 25,1 jaar in 2001 tot 28,1 jaar in 2005[131].
Internationaal gezien wijkt Nederland qua gebruik niet opvallend af. In 2001 had 3,6% van de Nederlandse bevolking tussen 15 en 64 jaar ooit wel eens XTC gebruikt, terwijl dit in Australië 6,1% was. Binnen de EU scoorden

127 Korf e.a. , 2002
128 Blickman, 2003.
129 Rodenburg e.a. 2007, bijlage V, p. 151.
130 Rodenburg e.a. 2007, bijlage VII, p. 154.
131 Rodenburg e.a. 2007, p. 21.

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[132].
In de VS en delen van West-Europa is sprake van stabiel of licht dalend gebruik, terwijl de populariteit van XTC in andere delen van de wereld nog toeneemt[133].

Het aandeel gebruikers van XTC in de grote steden en de zeer stedelijke gebieden ligt 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.

Onder scholieren van 12 jaar en ouder was 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 2001[134].

Hulpvraag
De hulpvraag bij de ambulante verslavingszorg vanwege XTC is vergeleken met andere drugs gering en sinds 1999 vrij stabiel tot 2003. In 2004 en 2005 heeft een lichte stijging (5%) plaatsgevonden. Door de jaren heen heeft tweederde van de hulpvragers problemen met XTC op de eerste plaats een probleem met een andere drug. Het aantal incidenten op party's en feesten vanwege XTC is gedaald[135].

6.8 Conclusie

De stand van zaken wat betreft de indicatoren voor de ontwikkeling van de XTC-markt aan het einde van de looptijd van de nota Samenspannen tegen XTC kan als volgt worden samengevat:

- Het aantal in Nederland ontmantelde productieplaatsen is afgenomen, evenals het aantal in het buitenland ontmantelde productieplaatsen met Nederlandse betrokkenheid
- De hoeveelheid in beslag genomen PMK is afgenomen
- Het aantal geregistreerde dumpingen van afvalstoffen is afgenomen
- Hoewel de hoeveelheid in Nederland in beslag genomen MDMA in 2006 weer toegenomen is ten opzichte van eerdere jaren, is wereldwijd sinds 2003 sprake van een afname van de hoeveelheid aan Nederland gerelateerde MDMA die werd geconfisqueerd
- Het aantal met XTC gearresteerde koeriers is gedaald.

[132] Nationale Drugs Monitor 2005, Van Laar e.a.
[133] Tihomir Bezlov, mede-auteur van een rapport over de Bulgaarse drugsmarkt (Center for the Study of Democracy, 2003) meldt in een persoonlijk contact dat sinds 2004 een sterke toename in XTC gebruik is geweest, die in verband gebracht wordt met de opkomst van de danscultuur.
[134] Nationale Drugs Monitor 2005, Van Laar e.a.
[135] Nationale Drugs Monitor 2005, Van Laar e.a.

Deze indicatoren kunnen er op duiden dat in de looptijd van de nota de productie van XTC is afgenomen en dat er minder aan Nederland gerelateerde XTC in beslag genomen wordt. Zoals hiervoor (par. 2.6) uiteengezet, is er sprake van een indirecte relatie tussen de genoemde indicatoren en de productie van XTC in Nederland. Vele andere factoren kunnen van invloed zijn. Belangrijk om op te merken is ook dat het niet zeker is dat de trend in de 'aan Nederland gerelateerde' inbeslagnemingen zal blijven dalen de komende jaren. Het enige zekere op dit punt is dat deze inbeslagnemingen zijn afgenomen in 2004 en 2005 ten opzichte van 2003.

Tegenover deze indicatoren die zouden kunnen duiden op een vermindering van de productie, staat dat de prijs van XTC-tabletten op de binnenlandse gebruikersmarkt nog steeds redelijk laag is, terwijl de zuiverheid gemiddeld constant hoog is geweest in de hele periode. Deze indicatoren duiden op een grote beschikbaarheid van XTC op de binnenlandse gebruikersmarkt.

7 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, vooral naar de omliggende landen en de Verenigde Staten. Dit werd als een serieus probleem beschouwd aangezien XTC - in het buitenland meer nog dan in Nederland - gezien wordt als een drug 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 projectfase van de nota van 2002 tot 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) 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 gelegd bij een regiegroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie.

De door de nota Samenspannen tegen XTC ingezette beleidsinspanning, is geëvalueerd in drie metingen. De eerste meting en de tussenmeting hadden betrekking op de periode vanaf 2001, het jaar voorafgaande aan de uitvoering van de nota, tot medio 2004. Het voorliggende rapport betreft de derde meting (medio 2004 — medio 2006) en tevens de eindevaluatie van de nota. Op basis van een uitgebreide voorstudie zijn voor de drie metingen cijfermatige indicatoren geselecteerd. Het betreft vooral gegevens uit registraties van de betrokken diensten. Zoals in die voorstudie ook al is gebleken, is het voor een aantal indicatoren moeilijk om de gegevens compleet te krijgen. Zo ontbreekt afdoende informatie over de inbeslagnemingen en over specifieke inzet op XTC, bestaat er geen volledig zicht op XTC-gerelateerde dumpingen en is het niet duidelijk welke verdachten bij een XTC-misdrijf betrokken waren.

De eerste hoofdstukken van dit rapport gaan in op de vraagstelling voor de evaluatie, waarbij de beleidstheorie, die impliciet in de nota aanwezig is, werd geëxpliciteerd. De redenering die ten grondslag ligt aan de nota werd als volgt verwoord:

> "Er bestaat een probleem met de alsmaar toenemende productie en handel van XTC. Er dient een reductie bewerkstelligd te worden. *Als* er

input wordt geleverd in de vorm van extra financiële middelen, mankracht en specifieke diensten en *als* er beter wordt samengewerkt en 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".

Op basis van deze redenering zijn voor dit onderzoek indicatoren ontwikkeld in vier categorieën en de indeling van het rapport is hieraan ontleend: door de nota worden extra middelen ingezet (*input*) in specifieke werkprocessen en samenwerkingsverbanden (*proces*), waarmee specifieke activiteiten worden ontplooid (*output*), met als uiteindelijke doel om de productie van en handel in XTC substantieel te verminderen (*outcome*). Vooral voor de *outcome* bleek het moeilijk om de gestelde doelen in meetbare indicatoren om te zetten. 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 dat er nog andere van belang zijn, zoals de beschikbaarheid van precursoren, de inspanningen van andere landen om XTC aan te pakken en de populariteit van XTC onder gebruikers in verschillende delen van de wereld. Daarnaast zijn enkele externe ontwikkelingen genoemd. De oprichting van de Dienst Nationale Recherche op basis van de nota Naar een veiliger samenleving bleek een belangrijke factor voor het verloop van de processen. Op internationaal vlak heeft '11 september' gedurende een bepaalde periode tot een verschuiving in de prioriteiten geleid, die volgens betrokkenen ook zijn weerslag heeft gehad in de aanpak van XTC.
Hieronder komen de input, proces, output en outcome van de nota aan de orde, waarna een afsluitende conclusie wordt geformuleerd.

7.1 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 de inzet van het beoogde personeel als van de beoogde materiële middelen waren in 2002 gerealiseerd.
De personele capaciteit van de bij de XTC aanpak betrokken diensten lijkt sinds 2002 bij de meeste diensten op het beoogde peil te zijn gebleven. Bij de tussenevaluatie bleek echter in 2004 een zekere teruggang in het aantal voor XTC ingezette medewerkers, wat blijkens informatie uit de toen gehouden interviews te maken had met de reorganisaties waarmee de politie te maken kreeg door de oprichting van de Dienst Nationale Recherche (DNR). Zowel het Kernteam Zuid/Unit Synthetische Drugs als de XTC-teams zijn in de Nationale Recherche opgegaan. De voorheen voor XTC 'gelabelde' formatie in de XTC-teams en de KTZ/USD ging in de loop van 2004 onderdeel uitmaken van de totale capaciteit van de dienst Nationale Recherche, waarbij de afspraak werd gemaakt dat 18% van de totale capaciteit van de DNR ingezet zou worden voor XTC-onderzoeken. Vanaf 2005 is een andere systematiek ingevoerd waarbij geen specifieke normen meer werden gehanteerd voor de diverse vormen van (trans)nationale georganiseerde

misdaad die tot het werkterrein van de Nationale Recherche behoren: de totale capaciteit van de Nationale Recherche wordt flexibel ingezet op die onderzoeken die de meeste prioriteit hebben. Deze wijziging in systematiek maakt het lastig om een vergelijking te maken met de cijfers van de DNR van de eerdere jaren over de inzet van de vanuit de nota Samenspannen tegen XTC ter beschikking gestelde middelen. Alleen de voormalige XTC-teamleiders zijn nog als 'contactpersoon' gelabeld op XTC, in sommige Units zijn inmiddels nieuwe contactpersonen aangewezen, die geen lid zijn geweest van een XTC-team. De bestrijding van synthetische drugs is daarbij nog altijd één van de zes speerpunten van de Nationale Recherche.

Een afname van de formatie deed zich in 2004 voor bij de afdeling Kennis en Expertise bij de Unit Zuid Nederland. Door de reorganisatie bij de DNR moesten nieuwe medewerkers worden gevonden en ingewerkt. Tegelijk trokken de Bijzondere Opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee zich terug op hun centrale taken, wat tot gevolg had dat deze organisaties een meer projectmatige inzet gingen nastreven, in plaats van het volledig beschikbaar stellen van medewerkers zoals voorheen gebeurde in de USD. In 2006 waren een aantal vacatures weer vervuld en is de afdeling gefuseerd met de Kennisgroep Precursoren van de FIOD-ECD, onder de nieuwe naam Expertisecentrum Synthetische Drugs en Precursoren. Hoewel de totale capaciteit, gemeten in 'fulltime equivalenten' (fte) enigszins is verminderd ten opzichte van de oude twee kennisafdelingen, is in 2006, zoals blijkt uit de interviews, sprake van een naar behoren functionerend Expertisecentrum.

7.2 Implementatie van de samenwerkingsverbanden en informatie-uitwisseling

De verhoogde inzet van mensen en middelen diende volgens de redenering van de nota samen te gaan met een verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten, waaraan we refereren met de term *proces*. In hoofdstuk 4 is hierover gerapporteerd op basis van halfgestructureerde interviews met een aantal medewerkers op sleutelposities, die gehouden werden in 2004 en herhaald in 2006, deels met dezelfde personen. Ook zijn er nieuwe respondenten toegevoegd, waardoor bij de eindevaluatie meer instanties, ook uit buurlanden, in het onderzoek zijn betrokken. 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. De belangrijkste conclusies worden hier kort samengevat in de volgorde zoals aangehouden in de nota Samenspannen tegen XTC.

Doorlichting XTC sector
De in de nota voorziene periodieke doorlichting van de XTC-branche staat stevig op de rails in de vorm van de Criminaliteitsbeeldanalyses (CBA's). Eerder verschenen twee aparte CBA's van KTZ/USD over synthetische drugs en van de FIOD-ECD over precursoren. Mede in verband met de samenvoeging van de betreffende afdelingen, zoals hierboven beschreven, verschijnt vanaf 2005 op tweejaarlijkse basis één CBA synthetische drugs en

precursoren, dat wordt uitgegeven door de DNR. In alle tot nu toe verschenen CBA's wordt de verkrijgbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens genoemd als een punt waarin verbetering nodig is.

Versterking van de handhaving
Uit de interviews bij de tussenevaluatie kwam 2004 naar voren als een turbulent jaar voor de bij XTC betrokken instanties, vooral voor de politie. De pas opgerichte XTC-teams en de USD gingen op in de Dienst Nationale Recherche. Met de oprichting van de DNR moest het aandachtsgebied XTC opnieuw worden ingevuld, waarbij een belangrijke rol bleef weggelegd voor de Unit Zuid Nederland. Afgaande op de geïnterviewden bij de eindevaluatie is er inmiddels sprake van een behoorlijk functionerend aandachtsgebied binnen de DNR. Ook wordt 'Helmond', ofwel de UZN, weer gezien als het internationaal aanspreekpunt van de politie als het gaat om synthetische drugs.

Bestrijding van precursoren en hardware
Bij de samenwerking tussen de bij precursoren betrokken instanties is in de nota een belangrijke rol toegekend aan de Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP). In de interviews is naar voren gekomen dat de coördinatie van activiteiten op het terrein van precursoren in deze commissie adequaat verloopt. 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 uitwisseling van administratieve gegevens (geen persoonsgegevens) die van belang zijn bij de bestrijding van illegale handel in precursoren. Recentelijk is de samenwerking met Rusland aangehaald, net als China een land waar veel precursoren vandaan komen (met name voor amfetamine). Het voornemen uit de nota om de handel in tabletteermachines via handelspolitieke maatregelen aan te pakken is op EU-niveau niet haalbaar gebleken. Uit de interviews is gebleken dat de rol van Europol bij de aanpak van hardware van toenemend belang wordt geacht, mede door de database die door deze organisatie is opgebouwd, waarin gegevens uit afgeronde opsporingsonderzoeken naar synthetische drugs worden vastgelegd.

Bestrijding van smokkel naar het buitenland
Bij de bestrijding van export van XTC is de combinatie van bevoegdheden van de Douane (controle) en de Koninklijke Marechaussee (opsporing) binnen het Schipholteam internationaal uniek. De samenwerking is in de loop van de tijd van vorm veranderd. Er is niet meer, zoals bij de tussenevaluatie, sprake van een apart team voor de controle op uitgaande reizigers en vracht. De capaciteit kan hierdoor meer flexibel worden ingezet, aan de hand van de risicosignalen die zich voordoen.

Ontmanteling en chemische analyse
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 andere de brandweer en de gemeente van belang. Het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) stelt bij alle ontmantelingen ter plaatse zijn expertise beschikbaar. De LFO wordt geregeld ingezet bij ontmantelingen en heeft zich ontpopt als een gewaardeerd partner in de XTC-opsporingsketen.
Zoals aangekondigd in de XTC-nota, heeft het NFI zich niet beperkt tot het operationele werk, zoals chemische analyse van monsters, maar zich ook geprofileerd als een internationaal *centre of excellence*.

Internationale samenwerking
In de nota is een verbetering in de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken aangekondigd. Hieraan is aandacht besteed, onder andere door verbeteringen in de procedures. Dit heeft er echter (nog) niet toe geleid dat alle rechtshulpverzoeken daadwerkelijk opgevolgd worden. Dit resultaat is gebaseerd op interviews, omdat de registratie van rechtshulpverzoeken geen mogelijkheid biedt om de afhandeling van verzoeken in verband met XTC apart te analyseren.

De voornemens, die in de XTC-nota zijn geformuleerd ten aanzien van internationale samenwerkingsverbanden, zijn uitgevoerd. Bij de bilaterale samenwerking ligt de nadruk op de relatie met de Verenigde Staten. Een initiatief dat direct voortgekomen is uit de nota is de stationering van een Ambassaderaad en twee politieliaisons in de Verenigde Staten. De directe diplomatieke inspanningen in de richting van de VS hebben mogelijk een rol gespeeld in het besluit om Nederland niet langer te noemen in de Majors List, de lijst van landen waaruit drugs de VS binnenkomen en die kans lopen op sancties.
In de nota werden samenwerkingsverbanden in EU-verband met name genoemd, zoals de Horizontale Groep Drugs en het EU-precursorencomité. In deze gremia spelen Nederlandse vertegenwoordigers een actieve rol. De samenwerking tussen Europol en de Nederlandse opsporingsdiensten is sinds de tussenevaluatie verbeterd volgens geïnterviewden, met name op het gebied van de uitwisseling van informatie, al klaagt Europol over het ontbreken van veel registratiegegevens. Het ontbreken van een centrale registratie in Nederland wordt als een gemis gezien.
Zoals in de nota is aangekondigd, heeft Nederland een rol gespeeld in het Phare project Synthetische Drugs, waardoor in diverse Oost-Europese landen de opsporing is verbeterd. Het NFI en de DNR spelen een rol in verschillende internationale projecten, waaronder prominent CASE en de opvolger CHAIN, waarvan de UZN *focal point* is. Deze projecten beogen de chemische profiling zodanig te organiseren dat partijen XTC aan elkaar en aan bepaalde productieplaatsen gekoppeld kunnen worden.

Regie en coördinatie
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, omdat de implementatie van de nota volgens schema verliep. De intensieve vorm van overleg uit de beginfase wordt door

de betrokkenen niet meer gemist. De bilaterale contacten en contacten in andere verbanden die bestaan tussen de beleidsmakers en de XTC-ketenpartners, voldoen volgens betrokken geïnterviewden aan de behoefte aan overleg en sturing.

7.3 Activiteiten van de betrokken diensten

De activiteiten ter bestrijding van XTC (output) zijn over de periode tot de tussenmeting veelal toegenomen en sindsdien gelijk gebleven. De aan opsporingsdiensten verstrekte informatie over XTC is toegenomen tot 2003 en is sindsdien op hetzelfde peil gebleven. Jaarlijks worden door het NFI enige tientallen chemische beschrijvingen van productieplaatsen geleverd. Het aantal meldingen van verdachte transacties in precursoren is in de eerste helft van 2006 weer gestegen na enkele jaren van daling. Het aantal controleonderzoeken van de FIOD-ECD dat gericht is op XTC is eveneens toegenomen.

Er worden meer onderzoeken opgezet door de UZN, maar het aantal projectvoorstellen voor de overige units van de nationale recherche en de regiopolitie is gedaald. Het aantal rechtshulpverzoeken uit het buitenland met betrekking tot XTC schommelt de afgelopen jaren tussen 20 en 30, met een uitschieter omlaag in 2004. Voor 2003 en later ontbreken gegevens over de afhandeling. In het rapport over de tussenevaluatie werd de vraag opgeworpen, of de organisatorische veranderingen bij de politie een gunstige of ongunstige invloed zouden hebben op de prestaties in XTC-onderzoeken. In termen van aantallen gedraaide onderzoeken lijkt er in elk geval geen nadeel van de reorganisatie te zijn ondervonden, al zeggen die aantallen niet alles: grote en kleine onderzoeken worden hier samengenomen.

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 het geringe aantal incidenten met gevaarlijke tabletten dat zich heeft voorgedaan. Dergelijke incidenten hebben eerder wel tot veel telefonische vragen geleid. Daarnaast is het mogelijk dat jongeren hun informatie via andere kanalen krijgen, zoals internet en de media. Ook kan sprake zijn van dalende populariteit van XTC onder jongeren.

De in de XTC-nota aangekondigde wetenschappelijke studies zijn alle opgestart, behalve het aangekondigde ‘causaliteitsonderzoek’. Die laatste studie had zich moeten richten op mogelijk nadelige gevolgen voor de volksgezondheid van verminderde beschikbaarheid van XTC, in de zin dat gebruikers naar andere middelen zouden grijpen, die soms gevaarlijker zijn, zoals cocaïne. Dit heeft zich echter niet voorgedaan, hoewel er in het uitgaanscircuit wel sprake is van een zekere verschuiving van XTC- naar cocaïnegebruik, maar dan onder invloed van nieuwe muziekstijlen, zoals bleek uit het onderzoek van Nabben en anderen.
Uit een studie onder Nederlandse XTC-koeriers in buitenlandse gevangenissen, bleek dat het hier veelal niet ging om mensen die er door criminelen waren ‘ingeluisd’, maar om personen met criminele antecedenten

die uit waren op snel financieel gewin. 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. Een evaluatie van deze campagne heeft niet plaatsgevonden.

7.4 De uitkomst van de nota: een substantiële vermindering van productie en handel?

Uiteindelijk dienen alle ingezette inspanningen te leiden tot een zichtbaar resultaat. In de XTC-nota is echter weinig geëxpliciteerd over de doelen die er mee zouden moeten worden bereikt. Wat verstaan dient te worden onder een 'substantiële vermindering' van productie en handel en wanneer dat bereikt diende te zijn werd niet concreet gemaakt. Er bestaat geen eenvoudige maat waaraan het succes of falen van de nota kan worden afgemeten. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor een breed scala aan indicatoren om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de XTC-markt en de positie van Nederland daarin. Factoren die extern zijn aan het Nederlandse beleid, zoals ontwikkelingen in de internationale politieke situatie, worden hier niet behandeld. Op basis van de combinatie van indicatoren wordt een indruk gegeven van de uitkomsten van de XTC-nota.

Aan het einde van de looptijd van de nota Samenspannen tegen XTC zijn er op grond van geregistreerde gegevens meerdere indicatoren die zouden kunnen duiden op een vermindering van de productie van XTC in Nederland en op een kleinere rol van Nederland in de internationale XTC-markt:

- het aantal in Nederland ontmantelde productieplaatsen is afgenomen, terwijl ook het aantal in het buitenland ontmantelde productieplaatsen met Nederlandse betrokkenheid lijkt te zijn afgenomen
- de hoeveelheid in beslag genomen PMK is afgenomen
- het aantal geregistreerde dumpingen van afvalstoffen is afgenomen
- wereldwijd is sinds 2003 sprake van een afname van de hoeveelheid aan Nederland gerelateerde MDMA die werd geconfisqueerd
- het aantal met XTC gearresteerde koeriers is gedaald.

Er zijn echter ook indicatoren die zouden kunnen wijzen op blijvende productie in Nederland.

- in de eerste helft van 2006 is in Nederland zelf al evenveel MDMA (tabletten en poeder) in beslag genomen als in 2004
- de laatste jaren worden niet veel, maar wel zeer grote afvaldumpingen aangetroffen
- in de slotfase van het onderhavige onderzoek zijn nog enkele zeer grote productieplaatsen aangetroffen
- de organisatie en werkwijzen van de XTC producenten zijn volgens onderzoek van Spapens niet veranderd, wat duidt op voortgaande activiteit.

Er zijn ook aanwijzingen dat XTC nog altijd ruim beschikbaar is op de gebruikersmarkt. De prijs van XTC-tabletten is nog steeds relatief laag, terwijl

de zuiverheid gemiddeld constant hoog is geweest in de hele periode[136]. In Nederland is de prevalentie van recent gebruik[137] weliswaar nauwelijks nog gestegen sinds 2001, maar de populariteit van het middel in andere delen van de wereld, zoals Zuidoost Europa, het Midden Oosten en Australië, neemt nog altijd toe. De vraag is dus nog altijd zeer groot. Vanuit Zuidoost Europa worden recentelijk inbeslagnemingen van aan Nederland gerelateerde XTC gemeld.

Het totaal aan inbeslagnemingen van XTC dat aan Nederland kan worden gerelateerd (figuur 6.1) vormt een belangrijke indicatie voor de rol van Nederland op de XTC-markt. Niettemin bleek ook op deze indicator heel wat af te dingen: de inbeslagnemingen kunnen op geen enkele manier omgerekend worden naar de werkelijke productie in Nederland. Andere factoren kunnen een rol spelen in de totstandkoming van de cijfers over inbeslagnemingen, waaronder de prioriteitstelling van de opsporingsdiensten en de aanpassing van criminele werkwijzen bij productie en smokkel van XTC. Er is niet veel bekend over de verhouding tussen de productie en handel van drugs en handhavingsactiviteiten of over de impact van prioriteitsstelling in de opsporing op de illegale drugsmarkt. Het kwantificeren van de Nederlandse rol op de internationale XTC markt is daardoor niet mogelijk. Een specifieke maar belangrijke factor die nog genoemd moet worden is de verplaatsing van de productie naar België, waarbij Nederlanders betrokken zijn en er zijn indicaties dat ze soms de leiding hebben. De mate waarin deze verschuiving gezien moet worden als een succes van het Nederlandse beleid is voor discussie vatbaar. De laatste jaren worden Nederland en België in één adem genoemd in internationale rapporten over de XTC-markt en zo als het ware als één herkomstlokatie benoemd. Dit aspect van kennisproductie of beeldvorming is een mogelijk aandachtspunt voor diplomatieke inspanningen. In hoeverre er ook sprake is van productie in andere regio's waarbij Nederlanders zijn betrokken, is niet bekend.

Voorzichtigheid is dus geboden bij het interpreteren van de gesignaleerde daling sinds 2003 in het totaal aan in beslag genomen XTC die aan Nederland wordt gerelateerd. Al lijkt er op het oog sprake van een 'substantiële daling', het is lang niet zeker dat dit een werkelijke trend is.
Bevindingen voor een aantal outcome-indicatoren zijn in overeenstemming is met de doelstellingen van de XTC-nota. Los van de onzekerheid rond de gegevens, is het ook niet met zekerheid vast te stellen dat de mogelijke daling in de XTC-productie gezocht moet worden in de door de nota gerealiseerde toename van de opsporingsdruk op de XTC-producenten in Nederland. Andere factoren kunnen immers een rol spelen, zoals ontwikkelingen in de internationale politieke situatie, de prioriteitstellingen van buitenlandse opsporingsdiensten en veranderingen in de populariteit van XTC als gevolg van de opkomst en neergang van bepaalde uitgaansculturen in verschillende delen van de wereld.

[136] Ook op Europees niveau is sprake van lage prijzen voor XTC-tabletten. Zie: EMCDDA, 2006.
[137] Het percentage van de bevolking dat in de 12 maanden voorafgaande aan de meting XTC had gebruikt, zie Rodenburg e.a., 2007.

Conclusie
Er is veel opgebouwd en bestaande structuren zijn versterkt, maar (niet voorzien) ook opnieuw geordend in de periode na het verschijnen van de nota Samenspannen tegen XTC. De met gelden van de nota te realiseren uitbreiding van capaciteit (input) werd al vroeg gerealiseerd en lijkt te hebben standgehouden. Hierbij moet wel aangetekend worden dat sinds 2004 niet meer duidelijk is hoeveel capaciteit bij de politie voor XTC ingezet is, al is XTC een van de speerpunten van de DNR.
Uit vele gesprekken met betrokkenen komt een beeld naar voren van intensieve samenwerking op vele terreinen binnen de opsporing van XTC-productie en handel, die volgens deze betrokkenen ten voorbeeld gesteld zou moeten worden aan andere takken binnen het opsporingsapparaat. Uit de voor deze evaluatie beschikbare gegevens blijkt inderdaad dat er heel wat gerealiseerd is op het terrein van samenwerking tussen de betrokken diensten. De DNR, FIOD-ECD, Douane, Koninklijke Marechaussee en NFI zijn samenwerkingsverbanden aangegaan die er zonder de extra impuls van de nota Samenspannen tegen XTC waarschijnlijk niet zouden zijn gekomen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Expertisecentrum Synthetische Drugs en Precursoren, waarin de specialistische kennisgroepen van FIOD-ECD en DNR zijn samengegaan.

Volgens bepaalde indicatoren zijn de ontwikkelingen gegaan zoals in de XTC-nota beoogd. Afgaande op de cijfers over inbeslagnemingen en ontmantelingen lijkt er sprake te zijn van minder productie en minder handel van XTC in Nederland sinds het in werking treden van de nota, al is het niet zeker dat het hier een daadwerkelijke trend betreft. Anderzijds zijn de prijzen en zuiverheid van XTC niet veranderd. De populariteit van XTC is in delen van de westerse wereld over zijn hoogtepunt heen. Anderzijds zijn er ook omvangrijke opkomende markten, zodat de vraag onverminderd groot blijft, dus ook de mogelijkheid om criminele winsten te genereren met de productie van XTC.

Summary and conclusions

A combined effort to combat XTC

Final 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 objective 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 - the more so abroad than in the Netherlands - 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 in respect of the policy document’s 2002-2006 project phase. 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 Information en Investigation Service - Economic Investigation Service (*FIOD-ECD*), Customs, the Royal Military Constabulary (*KMar*) 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 parts of the “front” 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 evaluate the policy efforts initiated by the policy document ‘A combined effort to combat XTC’. The first assessment and the intermediate assessment related to the period from 2001 onwards, the year preceding the implementation of the policy document, until mid 2004. The current report relates to the third assessment (mid 2004 - mid 2006) and also the final evaluation of the policy document. Based on an extensive preliminary study, numerical indicators were selected for the three assessments. This mainly relates to details from the records of the organisations involved. As was already apparent during the preliminary study, it is difficult to obtain full data for a number of indicators. For example, information on seizures and the specific deployment of manpower against XTC is incomplete, there is no overview of information on XTC-related dumping and it is unclear which suspects were involved in XTC crimes.

The first sections of this report present the problem definition for the evaluation, and also discuss the policy theory implicitly present in the policy document. The reasoning that forms the basis of the policy document was formulated as follows:

> "The ever increasing production of and trade in XTC is a problem. This must be reduced. *If* input is provided in the form of extra financial resources, manpower and specific services and *if* collaboration and the exchange of information improves, the enforcement activities *will then* increase, *as a result of which* the production of and trade in XTC in the Netherlands will see a considerable reduction".

On the basis of this reasoning, four categories of indicators were developed for this study, which in its turn formed the basis of the report: as a result of the policy document, extra resources are being deployed (*input)* in specific work processes and collaborative arrangements (*process*), thus developing specific activities (*output*), with the ultimate objective of considerably reducing the production of and trade in XTC (*outcome*). In respect of the outcome, in particular, it proved to be difficult to translate the objectives into measurable indicators. In this 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 that there are many more, such as the availability of precursors, the efforts of other countries to combat XTC and the popularity of XTC among users in different parts of the world. A number of external developments have also been noted. The creation of the National Crime Squad [*Dienst Nationale Recherche*] following the policy document 'Towards a safer society' turned out to be a significant factor for the course of the processes. On an international level, 9/11 led to a shift in priorities for a certain period, which according to those involved also affected the combat of XTC.
The input, process, output and outcome related to the policy document are discussed below, followed by a final conclusion.

The deployment of people and resources

During the first assessment, it was found that the resources made available under the policy document had already been allocated. Both the deployment of staff and material resources earmarked had been put in place in 2002.
At most departments, the staffing capacity of the organisations involved in the XTC programme seem to have remained at the intended level since 2002. However, the interim evaluation demonstrated a certain reduction in the number of staff deployed for XTC prevention. According to information obtained from the interviews that where held, this situation arose as a result of the reorganisations with which the police were confronted though the creation of the National Criminal Squad [*Dienst Nationale Recherche (DNR)*]. Both the *KTZ/USD* [Core Team South /Synthetic Drugs Unit and the XTC teams have merged into the *DNR*. In the course of 2004, the staff designated for deployment in the XTC teams and the *KTZ/USD* staff previously earmarked for XTC became part of the total capacity of the *DNR*, with the

agreement that 18% of the total *DNR* capacity would be used for XTC investigations. Starting in 2005, a different method was introduced, which no longer applied specific norms for the different types of (trans)national organised crime that form part of the *DNR*'s sphere of activity: all capacity of the *DNR* is to be deployed flexibly for those investigations that are of the highest priority. These changes in method make it difficult to make a comparison with the *DNR* figures of the previous years concerning the deployment of resources made available under the policy document 'A combined effort to combat XTC'. Only the former XTC team leaders are still labelled as a 'contact person' for the XTC programme, and some Units have had new contact persons appointed who were not a member of an XTC team. The fight against synthetic drugs still is one of the six priority areas of the National Criminal Squad.

In 2004, the number of staff at the Knowledge and Expertise department of the Unit South Netherlands decreased. As a result of the reorganisation at the *DNR*, new employees had to be recruited and trained. At the same time, the Special Investigation Services (Customs and FIOD-ECD) and the Royal Military Constabulary withdrew to their central tasks, as a result of which these organisations were seeking to achieve a more project-based approach instead of putting employees under *DNR* command as happened previously in the USD. In 2006, a number of vacancies had been filled and the department merged with the Knowledge Group Precursors of the *FIOD-ECD*, under the new name Expertise Centre for Synthetic Drugs and Precursors. Although total capacity, measured in fulltime equivalents (fte), has slightly decreased compared to the two former knowledge departments, 2006 has seen a properly functioning Expertise Centre as is evidenced by the interviews.

Implementation of collaborative arrangements and information exchange

According the policy document, the increased deployment of people and resources was to coincide with an improvement of the collaboration and information exchange between the organisations involved, which we refer to with the term *process*. Chapter 4 reports about this on the basis of semi-structured interviews with a number of employees in key positions, which interviews were held in 2004 and repeated in 2006, partly with the same persons. New respondents were added also, thus involving more organisations in the final evaluation, also from neighbouring countries. This evaluation provides a picture of the course of the processes initiated by the policy document, with the emphasis on the collaboration between the organisations involved. The main conclusions can be summarised here in the order applied in the policy document 'A combined effort to combat XTC'.

XTC sector analysis
The periodic analysis of the XTC industry provided for in the policy document is right on track, embodied in Crime Pattern Analyses (*CBAs*). Earlier, two separate KTZ/USD *CBA*s had been published about synthetic drugs, and one about precursors by the FIOD-ECD. Partly as a result of the

aforementioned merger of the relevant departments, there will be a single *CBA* on synthetic drugs and precursors as from 2005, published by the *DNR*. All *CBA*s published so far mention the availability and comparability of data as a point for improvement.

Strengthening enforcement
Form the interviews held during the interim evaluation, 2004 emerged as a turbulent year for the organisations involved in the fight against XTC, particularly for the police. The recently created XTC teams and the USD were incorporated in the *DNR*. With the creation of the *DNR*, renewed thought had to be given to XTC as an area of attention, while the South Netherlands Unit (*UZN*) was to retain an important role. Judging by those interviewed during the final evaluation, the area of attention within the *DNR* is now a properly functioning one. 'Helmond', i.e. the *UZN,* is again regarded as the international point of contact of the police when it comes to synthetic drugs.

Fighting precursors and hardware
In collaboration between the organisations involved in the precursors, the policy document allocates an important role to the precursors coordination commission [*Coördinatie Commissie Precursoren (COCOP)*]. As evidenced by the interviews, the coordination of activities in the field of precursors runs smoothly in this commission. The fact that a Memorandum of Understanding has been signed with China is important as part of the efforts being made to combat trade in precursors. In this Memorandum, agreements have been made about the exchange of administrative data (not personal data) which can be used in the fight against the illegal trade in precursors. More recently, the collaboration with Russia was highlighted. Like China, this country is the origin of many precursors (mainly for amphetamine). The policy document's intention to tackle the trade in tabletting machines via commercial policy measures has proved infeasible at EU level. The interviews demonstrate that the role of Europol in combating hardware is increasingly regarded as important, partly thanks to the database this organisation has set up. This database records data from completed criminal investigations into synthetic drugs.

The fight against smuggling drugs out of the country
In the fight against the export of XTC, the combination of the powers available to Customs (inspection) and the Royal Military Constabulary (investigation) within the Schiphol team is unique in international terms. The collaboration has changed over the years. There no longer is a separate team for the inspection of outbound travellers and cargo, as was the case during the interim evaluation. As a result, capacity can be deployed more flexibly, using any risk signals that may occur.

Dismantling and chemical analysis
The XTC policy document announced the creation of a number of regional teams for the 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 the 1st of 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 (NFI) makes its expertise available on the scene for all dismantling operations. The *LFO* is regularly used during dismantling operations and has proven to be a valued partner in the XTC investigation chain.
As announced in the XTC policy document, the NFI does not restrict itself to operational activities such as the chemical analysis of samples, but it has also strongly profiled itself as an international *centre of excellence*.

International collaboration
The policy document announced an improvement in the processing of international requests for mutual legal assistance. This has been dealt with, partly by improving the procedures. However, it (still) has not led to all requests for mutual legal assistance actually being honoured. This result is based on interviews, since the registration of requests for mutual legal assistance does not offer the possibility of analysing the processing of XTC-related requests separately.

The intentions formulated in the XTC policy document as regards international collaborative arrangements have been implemented. As regards bilateral collaboration, emphasis is placed on the relationship with the United States. 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. The direct diplomatic efforts targeted at the United States may have played a role in the decision to remove the Netherlands from the Majors List, the list of countries from where drugs enter the US and which run a risk of being sanctioned.
The policy document specifically mentioned the collaborative arrangements on an EU level, such as the Horizontal Drugs Group and the EU precursor commission. Dutch representatives play an active role in these bodies. According to the interviewees, the collaboration between Europol and the Dutch investigation services has improved since the interim evaluation, particularly so in the field of information exchange, although Europol complains about the scarcity of registration details. The absence of a central registration system in the Netherlands is regarded as a deficiency.
As announced in the policy document, the Netherlands played a role in the Phare project Synthetic Drugs, causing investigations to improve in various East European countries. The NFI and *DNR* both play a role in different international projects; prominent examples are CASE and the successor of CHAIN, of which the *UZN* is the focal point. The objective of these projects is to organise chemical profiling in such a way that consignments of XTC can be linked to each other and to certain production sites.

Management and coordination
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, since the

policy document was implemented according to plan. Those involved do not miss the intensive meetings of the early period. According to the interviewees, the bilateral contacts and contacts in other contexts between the policy makers and the XTC chain partners meet the need for consultation and supervision.

Activities undertaken by the organisations involved

The activities undertaken to combat XTC (*output*) generally increased until the interim assessment and have stabilised since that period. XTC-related information made available to the investigation services increased until 2003 and has remained at the same level since that year. Each year, the NFI supplies dozens of chemical descriptions of production sites. The number of reports of suspicious transactions in precursors saw a rise in the first half of 2006 following a couple of years during which those numbers had decreased. The number of inspection investigations carried out by the *FIOD-ECD* focusing on XTC has also risen.

More investigations are held by the *UZN*, but the number of project proposals for the other units of the *DNR* and regional police forces has fallen. The number of international requests for mutual legal assistance in respect of XTC has ranged from 20 to 30 during the past years, except for 2004 when it was lower. No processing data is available for 2003 and beyond. The interim evaluation report raised the question whether the organisational changes at the police would positively or negatively affect the performances during XTC investigations. In terms of the number of investigations carried out, the reorganisation does not seem to have had a negative effect, although those numbers do not disclose everything: both large-scale and small-scale investigations are included.

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 the small number of incidents with dangerous tablets that have occurred. Previously, such incidents did lead to many questions being asked via the Infoline. It is also possible that youngsters obtain their information through different channels, such as the Internet and the media. Another possible explanation is that XTC is no longer as popular among youngsters.

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 supposed to focus on the potential detrimental consequences for public health as a result of the diminished availability of XTC, in the sense that users would start using other drugs that could be more dangerous, such as cocaine. This did not occur however, although the clubbing scene has seen a shift from XTC to cocaine abuse, but this is related to new music styles, according to a study carried out by Nabben and colleagues.
A study conducted among Dutch XTC couriers imprisoned abroad showed that this usually did not involve people who were 'set up' by criminals, but

people with criminal records who where 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. This campaign was never evaluated.

The outcome of the policy document: a substantial reduction in production and trade?

Ultimately, all efforts must lead to a visible result. However, the XTC policy document is not very explicit on which objectives are to be achieved. What a 'substantial reduction' of production and trade is taken to mean and when this should be achieved, is not specified. There is no simple measure to gauge the success or failure of the policy document. For this reason, a wide range of indicators have been chosen to gain an insight into the development of the XTC market and the position of the Netherlands therein. Factors that cannot be controlled by the Dutch policy, such as developments in the international political situation, are not discussed here. The outcome of the XTC policy document is demonstrated on the basis of the combined indicators.

At the end of the term of the policy document 'A combined effort to combat XTC', registered data gives rise to several indicators which could point to a reduction in the production of XTC in the Netherlands and a smaller role of the Netherlands on the international XTC market:

- the number of production sites dismantled in the Netherlands has fallen, while the number of production sites with involvement of Dutch criminal groups dismantled abroad seems to have dropped also
- the quantity of PMK seized has fallen
- the number of registered dumping activities of chemical waste products has fallen
- globally, the quantity of seized MDMA connected to the Netherlands has been falling since 2003
- the number of couriers who were arrested while carrying XTC has dropped.

However, there are also indicators which could point to continued production in the Netherlands:

- during the first half of 2006, the quantity of MDMA (tablets and powder) seized in the Netherlands was equal to that seized in 2004
- the waste dumping activities were low in numbers over the past years, but they did increase in size
- during the final phase of this study, a number of very large production sites were discovered in the country
- according to the Spapens study, the organisation and methods of the XTC producers have not changed, which points to continuous activities.

There are also indications that XTC is still readily available on the user market. The price of XTC tablets is still relatively low, while the purity has

remained relatively high throughout the period[138]. Prevalence of recent use (the percentage of the population that used XTC in the 12 months prior to the assessment) in the Netherlands may hardly have increased since 2001, but in other parts of the world, such as South-east Europe, the Middle East and Australia, the drug is still gaining in popularity. So demand remains extremely high. There have been recent reports from South-east Europe of seizures of XTC somehow connected to the Netherlands.

The total number of seizures of XTC that can be connected to the Netherlands (figure 6.1) forms an important indication of the role of the Netherlands on the XTC market. This is not to say that this indicator is unproblematic. The number of seizures cannot anyhow be converted into actual production in the Netherlands. Other factors may play a role in the realisation of the figures about seizures, including the setting of priorities by the investigation services and the changes in criminal methods of XTC production and smuggling. Little is known of the relation between the production and trading of drugs and enforcement activities, or the effects of setting priorities in investigations on the illegal drugs market. As a result it is not possible to quantify the role of the Netherlands on the international XTC market.
A specific yet important fact worth mentioning is the shift from production activities to Belgium involving Dutch persons. There are even indications that sometimes they are the ones in control. The extent to which this shift can be regarded as a success of the Dutch policy is open for discussion. During the past years, the Netherlands and Belgium have been bracketed together in international reports about the XTC market, and are thus basically viewed as a single site of origin. This aspect of knowledge production or conceptualisation is a potential point of interest for diplomatic efforts. To what extent Dutch persons are involved in production activities in other regions is not known.

So we have to be careful when interpreting the drop that has been observed since 2003 in respect of the total amount of XTC seized and connected to the Netherlands. Even though it looks like a 'substantial reduction' at first sight, this may not be the actual trend.
The findings for a number of outcome indicators are in accordance with the objectives outlined in the XTC policy document. Apart from the uncertainty as to the figures, it is impossible to say with any certainty that the possible reduction in the XTC production is caused by the increasing investigative pressure - realised through the policy document - on the XTC producers in the Netherlands. After all, other factors such as developments in the international political situation, the setting of priorities by foreign investigation services and changes in the popularity of XTC caused by the rise and fall of certain clubbing cultures in certain parts of the world *can* play a role.

[138] On a European level too, prices for XTC tablets are low. See: EMCDDA, 2006.

Conclusion
Much has been achieved and existing structures have been strengthened, but also (unexpectedly) re-categorised in the period following the publication of the policy document entitled 'A combined effort to combat XTC'. The capacity expansion to be realised with money provided for by the policy document (input) was realised at an early stage and seems to have survived. We must note that it has been unclear since 2004 how much capacity is used by the police for the XTC programme, even though XTC is one of the priority areas of the *DNR*.
The picture that emerges from the many interviews with those involved is that of intensive collaboration in many fields of the investigation into XTC production and trading, which, according to those involved should serve as an example to other departments of the investigation authorities. The data that was made available for this evaluation did indeed show that a lot was achieved in terms of collaboration between the organisations involved. The *DNR*, *FIOD-ECD*, Customs, the Royal Military Constabulary and the NFI all made collaborative arrangements which probably would never have been realised without the extra boost provided by the policy document 'A combined effort to combat XTC'. A good example of this is the Expertise Centre for Synthetic Drugs and Precursors, incorporating the specialist knowledge groups of *FIOD-ECD* and *DNR*.

According to certain indicators, the developments are in line with those anticipated in the XTC policy document. Judging by the figures on seizures and dismantling, the production and trading of XTC in the Netherlands seems to have decreased since the implementation of the policy document, although it is not certain that this is an actual trend. However, the price and purity of XTC have remained unchanged. In certain parts of the western world, the popularity of XTC is past its peak. On the other hand, there are a number of significant emerging markets, so that demand remains high, and with that, the possibility of generating criminal profits from the production of XTC.

Literatuur

Bakker, I., A. van Ruth, 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 marke*t,
Amsterdam, Transnational Institute, 2003

Brussel, G.H.A. van
XTC, een nieuwe soft drug?
Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde, 135(44), 1991

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

Center for the Study of Democracy
The Drug Market in Bulgaria
Sofia, CSD, 2003

De Miranda, H. , J. van der Werf
Inbeslagnemingen verdovende middelen 2002
Zoetermeer, KLPD/dNRI, groep Onderzoek en Analyse, 2003

Decorte, T. (red)
Ecstasy in Vlaanderen
Leuven, Acco, 2005

Degenhardt, L., Reuter, P., Collins, L., Hall, W.
Evaluating explanations of the Australian 'heroin shortage'
Addiction, 2005, 100, 459-469

Dienst Nationale Recherche
Jaarplan 2004
Driebergen, DNR

Dienst Nationale Recherche
Jaarplan 2006
Driebergen, DNR

DIMS
*Drug Informatie en Monitoring Systeem***,** Jaarberichten 2000-2001, 2003, 2004 en 2005
http://www.trimbos.nl

Dorn, N.
Performance management, indicators and drug enforcement, in the crossfire or at the crossroads? In: Natarajan, M., Hough, M. (eds). *Ilegal drug markets: from research to prevention policy,* Crime Prevention Studies vol. 11
Monsy, NY, Criminal Justice Press, 2000, pp. 299-318

EMCDDA
Annual Report 2006, The state of the drug problem in Europe,
Lissabon, EMCDDA, 2006.

Europese Commissie
Kaderbesluit Illegale Drugshandel.
EU Publicatieblad L 335 van 11 november 2004

European Commission
EU Drug Strategy 2005-2012,
Brussel, EU, 2004

European Commission
Final Report, Phare Synthetic Drugs en Precursors Project, PSD II Project
Brussel, EC, 2004

Europol
Europol Convention,
http://europa.eu.in

Europol
European Illicit Laboratory Comparison System (EILCS)
Drugs Information Bulletin, No. 1, April 2004.

Farrington, D.P. , B.C. Welsh
Het belang van experimentele evaluaties in de criminologie
Justitiële Verkenningen, 8, 2005, 11-42

Fromberg, E.
XTC, een nieuwe softdrug
Tijdschrift voor Alcohol, Drugs en Andere Psychotrope Stoffen, *16*(4), 150-158, 1990

Heijden, A. van der
De Nederlandse drugsmarkt
Zoetermeer, KLPD, 2003.

Huisman, S.
Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs.
Helmond, KLPD, Dienst Nationale Recherche, 2005

Husken, M. en F. Vuijst
XTC Smokkel
Amsterdam, de Boekerij, 2002

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

Korf, D.J., P. Blanken en T. Nabben
Een nieuwe wonderpil? Verspreiding, effecten en reisico's van ecstasygebruik in Amsterdam.
Amsterdam, Jellinek Centrum, 1991

KTZ/USD
Criminaliteitsbeeldanalyse Synthetische Drugs
Helmond, 2000
KTZ/USD
Jaarverslag 2003
Helmond, 2004
Laar van ea
Nationale Drugs Monitor, Jaarbericht 2003
Utrecht, Trimbos-instituut, 2003
Laar van ea
Nationale Drugs Monitor, Jaarbericht 2004
Utrecht, Trimbos-instituut, 2004
Laar van ea
Nationale Drugs Monitor, Jaarbericht 2005
Utrecht, Trimbos-instituut, 2005
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
Nabben, T., L.Quaak, D.J. Korf
NL.Trend-watch: gebruikersmarkt uitgaansdrugs in Nederland 2004-2005
Amsterdam, Rozenberg Publishers, 2005
Neve R.J.M. , M.M.J. van Ooyen-Houben
Een verboden genotspil als exportproduct: XTC in de lage landen en de reactie van de overheid
Tijdschrift voor Criminologie, jrg 48, nr 2, 155-168, 2006
Neve, R.J.M., M.M.J. van Ooyen-Houben, J. Snippe, B. Bieleman, A. Kruize, R.V. Bijl
Samenspannen Tegen XTC, Tussenevaluatie van de XTC-nota
Den Haag, WODC/Intraval, 2005
Oldersma, F., J. Snippe, B. Bieleman
Doping en handel. Onderzoek naar aard en omvang van dopinghandel en ontwikkeling van indicatoren
Groningen/Rotterdam, Intraval, 2002
Paoli, L., P. Reuter, V. Greenfield
Modeling the world heroine market.
Oxford, Univ. Press, in druk
Pawson R, N. Tilley
Realistic Evaluation
Londen, SAGE Publications, 1997
Pennings, E.J.M., J.B.G. Eilering, F.A. de Wolff
Langetermijneffecten van XTC
Leiden, LUMC, 2004
Planije, M.P., R.J.M. Niesink, I.P. Spruit
Drug Informatie en Monitoring Systeem (DIMS), Verslag 1998-2000
Utrecht, Trimbos-instituut, 2001

Rodenburg G., S.G. Vitale, H. van de Mheen
Registratie acute gezondheidsschade door alcohol- en drugsgebruik. Procesevaluatie rond praktische haalbaarheid van implementatie van een algemeen bruikbaar registratiesysteem op de spoedeisende hulp van Nederlandse ziekenhuizen
Rotterdam, IVO, 2005

Rodenburg G., R. Spijkerman, R. van den Eijnden, H. van de Mheen
Nationaal Prevalentie Onderzoek middelengebruik 2005
Rotterdam, IVO, 2006

Sherman, L.W., D.P. Farrington e.a.
Evidence based crime prevention
Londen, Routledge, 2002

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

Spapens, T.
Interactie tussen criminaliteit en opsporing. De gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van XTC-productie en — handel in Nederland
Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2006 (proefschrift)

Tweede Kamer
Notitie over het beleid inzake XTC,
Vergaderjaar 1993-1994, 23 760, nr. 1

Tweede Kamer
Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering
Vergaderjaar 1994-1995, 24 077, 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 Kame
Voortgangsrapportage beleid inzake XTC
Vergaderjaar 2001-2002, 23 760, nr. 15

Tweede Kamer
Tweede voortgangsrapportage beleid inzake XTC
Vergaderjaar 2001-2002, 23 760 nr. 16

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

Tweede Kamer
Uitwerking Nationale Recherche
Vergaderjaar 2002-2003, 28 250 nr. 4

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

Tweede Kamer
Bestrijding georganiseerde criminaliteit, brief van de Minister van Justitie en de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 22 november 2004
Vergaderjaar 2004-2005, 29 911, nr. 1

UNODC
World Drug Report 2004
Wenen, United Nations Office on Drugs and Crime, 2004

UNODC
World Drug Report 2005
Wenen, United Nations Office on Drugs and Crime, 2005

UNODC
World Drug Report 2006
Wenen, United Nations Office on Drugs and Crime, 2006

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

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

U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs
International Narcotics Control Strategy Report 2006
Washington, March 2006

Vanhyfte, C.
De aanbodzijde van ecstasy: synthetische-drugsproductie in België. In: T. Decorte (red.), *Ecstasy in Vlaanderen*
Leuven/Voorburg, Acco, 2005.

Win MML de, Reneman L, Vlieger EJP, Olabarriaga SD, Lavini C, Jager G, et al.
Single or low dose of Ecstasy, is it safe for the brain? A prospective cohort study on neurotoxicity of ecstasy in new Ecstasy users
Amsterdam, Universiteit van Amsterdam, 2005

VWS
Stadhuis en House, handreikingen voor gemeentelijk beleid inzake grootschalige manifestaties en uitgaansdrugs
Rijswijk, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 1995

Whitehouse Office of the Press Secretary,
Annual Presidential Determinations of Major Illicit Drug-Producing and Drug-Transit Countries, 2004
Washington, Whitehouse Office of the Press Secretary, 2004

Whitehouse Office of the Press Secretary,
Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2006
Washington, Whitehouse Office of the Press Secretary, 2006

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	UZN / Nationale Recherche
Dr. A. van Gageldonk	Trimbos Instituut
Mr. Drs. P.J.J. van Voorst	Ministerie van Justitie, DRC
Mw. Dr. D. Siegel	Ciroc, Vrije Universiteit

Bijlage 2
Instanties waar interviews zijn uitgevoerd en functie van geïnterviewde medewerkers

Bundeskriminalamt	Sachgebietsleiter (Themaleider) Synthetische Drogen
Dienst Nationale Recherche	Hoofd UZN Adviseur Drugsexpertise en -beleid Expert inbeslagnemingen UZN Medewerker management Contactpersoon (XTC-team Zuid) XTC-teamleiders (2004)
Douane	Hoofd Douane Informatie Centrum Hoofd Douane Schiphol Teamleider Schipholteam
Europol	Hoofd Drugsunit First Officer Drugsunit
Federaal Parket (België)	Officier van Justitie Federale Magistraat
Federale Politie (België)	Medewerker Drugsunit
FIOD-ECD	Senior-beleidsmedewerker Voorzitter kennisgroep Account-manager
Koninklijke Marechaussee	Hoofd Justitiële Dienst Schiphol
Landelijke Faciliteit Ondersteuning bij Ontmanteling	Coördinator
Landelijke Parket	Officier van Justitie Beleidsmedewerker
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Beleidsmedewerker
Minister van Justitie, DRC	Beleidsadviseur Senior Beleidsadviseur
Ministerie van VWS	Beleidsmedewerker
Nederlands Forensisch Instituut	Hoofd XTC-lab

Nederlandse Ambassade Brussel	Ambassaderaad
Nederlandse Ambassade Washington	Politie-attaché Justitieraad
Parket Generaal	Senior Beleidsadviseur

Bijlage 3
Beoordelingscriteria voor vaststellen kwaliteit gegevens voor: A. inputindicatoren, C. opbrengstindicatoren en D. uitkomstindicatoren

Dit schema is overgenomen uit de indicatorenstudie (Snippe e.a. 2002). Onderdeel B uit de indicatorenstudie, enquêtevragen over samenwerking, is later vervangen door de procesevaluatie (hoofdstuk 4) en is hier niet weergegeven. Aangetroffen veranderingen zijn aangegeven in de kolom 'opmerkingen'.

A. Inputindicatoren
A1. Personele inzet (in fte's)
A2. Materiele inzet

A1	Personele Inzet (in fte's)	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
A1.1	USD/KTZ uitgesplitst naar dienst v.a. 2004 DNR, Unit Zuid Nederland	§ II.2; § II.2, voornemen 3; § II.3.a, voornemen 4; § II.3.c, voornemen 4; § III.2; § IV.3, voornemen 1	USD/ Kernteam Zuid-Nederland c.q. UZN	Dossier	+	+	+	+	+	Vanaf 2004 gebaseerd op urenregiistratie en niet langer in Fte. Mogelijk onvolledig.
A1.2	XTC-teams, uitgesplitst naar discipline v.a. 2004 DNR, Unit Zuid Nederland	§ II.2	USD/UZN	Dossier	+	+	+	+	+	Opgegaan in de DNR in 2004, geen gelabelde fte's meer.
A1.3	FIOD-ECD	§ II.3a, voornemen 4	FIOD-ECD	Digitaal	+	±	+	+	+	- Fte's niet uitsluitend ingezet op synthetische drugs. - Urenregistratie naar activiteit (zoals opsporingsonderzoek, controlebezoek).
A1.4	Douane	§ II.3c, voornemen 4	Douane	Dossier	+	±	+	+	+	Fte's niet uitsluitend ingezet op synthetische drugs.
A1.5	Koninklijke Marechaussee	§ II.3c, voornemen 4	KMar	Dossier	+	±	+	+	+	Fte's niet uitsluitend ingezet op synthetische drugs.
A1.6	Nederlands Forensisch Instituut	§ III.2	NFI	Dossier	+	+	±	±	+	- Urenregistratie in ontwikkeling.
A1.7	Ambassaderaad en politieliaisons, naar land	§ IV, voornemen 4	Ministerie van Justitie	Dossier	+	+	+	+	+	
A1.8	OM en ZM	§ II.2, voornemen 4	USD/UZN-OM	Dossier	+	±	±	-	+	Geen volledig landelijk beeld te geven. Geen urenregistratie.

A2	Materiële inzet (in aantallen)	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
A2.1	Onderzoeksapparatuur Nederlands Forensisch Instituut	§ III.2	NFI	Geen	+	+	+	+	+	Tellen apparatuur.
A2.2	Scanapparatuur Douane, vaste en mobiele scans	§ II.3a; § II.3c, voornemen 1, 4	Douane	Digitaal (BPE)	+	+	+	+	+	Inzet niet alleen op XTC/synthetische drugs.
A2.3	Drugshonden Douane	§ II.3c, voornemen 1, 4	Douane	Geen	+	±	+	+	+	Inzet wordt gemeten in aantallen controles, uren en resultaten. Inzet niet alleen op XTC/synthetische drugs.

C. Opbrengstindicatoren (output)

C1. Kennis en expertise
C2. Kwalitatieve ondersteuning
C3. Internationalisering

C1	Kennis en expertise	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
C1.1	Aantal voorlichtingsbijeenkomsten, presentaties, beleidsadviezen door USD/UZN naar doelgroepen	§ V, voornemen 1	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	
C1.2	Aantal afgehandelde informatieverzoeken USD/UZN voor externe (opsporings-)diensten	-	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	±	+	Registratie in informatie-pv's. Niet elke vraag wordt echter als zodanig geregistreerd.
C1.3	Aantal chemische beschrijvingen ontmantelde XTC-productieplaatsen door NFI aangeleverd aan USD/UZN	§ III.2, voornemen 1	USD/UZN (NFI)	Digitaal	+	±	+	+	+	De NFI levert uitsluitend op verzoek van politiekorpsen chemische beschrijvingen aan. Het is bij monsters niet altijd duidelijk wat de herkomst (wel/niet productieplaats) is. Alle chemische beschrijvingen worden tevens naar USD/UZN gestuurd.
C1.4	Aantal meldingen transacties verdachte precursoren, door CDIU en Douane aan ECD	-	FIOD-ECD (Centrale Dienst In- en Uitvoer, en Douane)	Digitaal	+	+	+	+	+	FIOD-ECD registreert alle meldingen waarvan het merendeel afkomstig is van de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU).
C1.5	Aantal onderzoeken FIOD-ECD naar vergunningaanvragers en ontvangers precursoren en overige grondstoffen	§ II.3.a, voornemen 4 en 6	FIOD-ECD	Digitaal	+	+	+	+	+	Registratie in RBS en BPS.

C2	Kwalitatieve ondersteuning	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
C2.1	Aantal gestarte tactische en/of fenomenenonderzoeken USD/UZN	§ II.2	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	
C2.2	Aantal project(voorbereidings)voorstellen door USD/UZN aan XTC-teams (c.q. units) en regiopolitie		USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	Bureau Projectvoorbereiding van de USD/UZN verzorgt de project(voorbereidings-) voorstellen. Niet ondergebracht in één database, maar in diverse bestanden.
C2.3	Aantal XTC-onderzoeken NFI ter plaatse bij illegale fabricages	§ II.2, voornemen 2	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	
C2.4	Aantal (XTC-gerelateerde) milieudumpingen onderzoeken USD/UZN	-	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	Bureau Projectvoorbereiding van de USD/UZN verzorgt de projectvoorstellen.
C2.5	Aantal douane-controles (mbt XTC-aanpak)	-	Douane	Digitaal (BPE)	+	+	±	+	+	Alleen vastlegging controles verdovende middelen, XTC afzonderlijk, geen uitsplitsing naar soort middel.
C2.6	Aantal ECD-controlebezoeken (mbt XTC-aanpak)	§ II.3.a, voornemen 4	FIOD-ECD	Digitaal	+	+	+	+	+	Registratie in RBS en BPS.
C2.7	Aantal begeleide afleveringen van precursoren en overige grondstoffen	-	FIOD-ECD	Digitaal	+	+	+	+	+	Gegevens inzake begeleide afleveringen worden geregistreerd in BPS. Aantal begeleide afleveringen dient zaaksgewijs te worden nagegaan.
C2.8	Aantal begeleide afleveringen XTC	-	Diverse instanties	nb	nb	nb	nb	nb	nb	- Bij uitvoer betreft het voornamelijk XTC-tabletten en bij invoer voornamelijk precursoren. - Verstrekking gegevens nog onduidelijk

nb = niet bekend

C3	Internationalisering	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
C3.1	Aantal door de USD/UZN gecoördineerde onderzoeken internationale precursoren-handel	§ II.3.a, voornemen 4, 6 en 7	FIOD-ECD	Digitaal	±	+	+	+	+	Zaaksgewijs moet worden nagegaan of er contact is geweest met een buitenlandse instantie/dienst.
C3.2	Aantal XTC-onderzoeken waarbij NFI samenwerkt met Europese forensische labs	§ III.2, voornemen 2	NFI	NB	-	NB	NB	NB	NB	Dit is niet in een aantal onderzoeken uit te drukken. Er wordt op diverse manieren in internationaal verband samengewerkt.
C3.3	Aantal rechtshulpverzoeken van USD/UZN aan buitenlandse instanties	§ IV, voornemen 2	USD/UZN-OM	Digitaal	+	+	+	+	+	Aantal rechtshulpverzoek dient zaaksgewijs te worden nagegaan.
C3.4a	Aantal rechtshulpverzoeken, naar aantal wel/niet tijdige afgedane verzoeken		ICC's, Landelijk Parket, Off. van Justitie, et cetera	Digitaal (o.a. LURIS)	+	+	+	+	+	Rechtshulpverzoeken komen bij diverse instanties binnen; een landelijk beeld kan worden verkregen door een inventarisatie bij deze instanties.
C3.4b	Aantal rechtshulpverzoeken voor XTC, naar aantal wel/niet tijdige afgedane verzoeken	§ IV, voornemen 1	USD/UZN	Digitaal	-	±	+	+	+	Onbekend is of alle rechtshulpverzoeken mbt XTC als zodanig worden geregistreerd en door de USD/UZN worden afgedaan.
C3.4c	Aantal rechtshulpverzoeken voor XTC, naar aantal verzoeken wel/niet tijdig door de USD/UZN afgedane verzoeken	§ IV, voornemen 1	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	+	+	De USD/UZN of de XTC-teams doen afdoening van rechtshulpverzoeken mbt XTC.
C3.4d	Aantal rechtshulpverzoeken voor precur-soren, naar aantal wel/niet tijdig door FIOD-ECD afgedane verzoeken	§ IV, voornemen 1	FIOD-ECD	Digitaal	+	+	+	+	+	Gegevens over rechtshulpverzoeken worden geregistreerd in BPS. Het aantal rechtshulp-verzoeken dient zaaksgewijs te worden nagegaan.

D. Uitkomstindicatoren (outcome)
D1. Algemene kengetallen
D2. Handhaving en opsporing: productieplaatsen
D3. Handhaving en opsporing: precursoren, overige grondstoffen en apparatuur
D4. Handhaving en opsporing: inbeslagnames middel
D5. Handhaving en opsporing: verdachten
D6. Vervolging en berechting
D7. Executie

D1	Algemene kengetallen	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D1.1	Kwaliteit (samenstelling) XTC: percentage werkzame stoffen	§ V.2, voornemen 3	- NFI - USD/UZN - DIMS	Digitaal	+	+	+	±	+	NFI stelt incidenteel de samenstelling van XTC vast. DIMS heeft meer representatieve monsters.
D1.2	Aantal slachtoffers door XTC-gebruik	§ V.2, voornemen 5	Trimbos (Nationale Drugs Monitor)	Dossier	+	±	+	-	±	Doodsoorzaak niet altijd duidelijk. Vaak combinatie van middelen.
D1.3	Prijs precursoren en grondstoffen	-	FIOD-ECD (USD/UZN / UZN)	Digitaal	+	+	+	±	+	- Registratie (voor zover gegevens over de prijs ter kennis van de FIOD-ECD komen) door Kenniscentrum Precursoren van de FIOD-ECD. Hierbij wordt ook informatie over de plek in de keten vastgelegd. - USD/UZN registreert eveneens de prijs van precursoren, voor zover de USD/UZN hierover in kennis wordt gesteld.
D1.4	Prijs XTC, naar fase in distributieketen (vanaf tabletteerplaats; groot-; tussen-; en detailhandel)	-	- USD/UZN / UZN - DIMS	Digitaal	+	±	+	-	+	Prijsinformatie wordt niet structureel verzameld; informatie is bij USD/UZN afkomstig uit opsporingsonderzoek, van diverse liaisons et cetera; bij DIMS afkomstig van consumenten.
D1.5	Aantal XTC-gerelateerde milieudumpingen, naar regio	-	- USD/UZN - Politieregio's	Digitaal	+	±	+	-	+	Er bestaat geen verplichting tot gegevens-levering van politieregio's aan de USD/UZN.
D1.6	Imago van Nederland als productieland	-	-	-	-					Meetinstrument moet nog worden ontwikkeld.

D2	Handhaving en opsporing: productieplaatsen	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D2.1	Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen, naar regio	§ II.2	- USD/UZN - Politieregio's	Digitaal	±	+	+	-	+	Registratie van USD/UZN is onvolledig. Deel van de gegevens is alleen bij de politieregio's voorhanden.
D2.2	Aantal ontmantelde XTC-productieplaatsen in buitenland met Nederlandse betrokkenheid, naar land	§ II.2	USD/UZN	Digitaal	+	±	±	-	-	Bekend voor zover USD/UZN door Europol wordt geïnformeerd; over lab-rapport beschikt USD/UZN veelal niet; Europol hanteert brede definitie, terwijl USD/UZN onderscheid tussen XTC en amfetamine aanbrengt.

D3	Handhaving en opsporing: precursoren, overige grondstoffen en apparatuur	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D3.1	Omvang in beslag genomen productiemiddelen, precursoren en overige grondstoffen in Nederland, naar bronland	§ II.3.a, voornemen 4, 5, 6 en 7	FIOD-ECD / (ook: INCB en USD/UZN)	Digitaal	+	+	+	+	+	ECD doet volledige registratie; tevens registreert USD/UZN incidenten met daarbij hoeveelheden, voor zover USD/UZN ervan in kennis wordt gesteld.
D3.2	Omvang in beslag genomen productiemiddelen precursoren en overige grondstoffen in buitenland		INCB	Dossier	+	+	+	±	+	Jaarlijkse rapportage van de International Narcotics Control Board (INCB).
D3.3	Omvang in beslaggenomen goederen/ pakketpost met precursoren en overige grondstoffen, uit Nederland		- FIOD-ECD - Douane - Defensie	Digitaal	+	+	+	+	+	Controleren op dubbeltelling.
D3.4	Omvang in beslag genomen apparatuur	§ II.3.b	USD/UZN	Digitaal	+	+	+	±	+	Registratie indien het de USD/UZN ter kennis wordt gesteld.

D4	Handhaving en opsporing: inbeslagnames middel	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D4.1	Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC op productieplaatsen	§ II.2	- USD/UZN - Regiopolitie	Digitaal	±	+	±	-	+	Registratie bevat inbeslagnemingen vanaf 500 tabletten en/of 500 gram poeder.
D4.2	Omvang in het buitenland in beslag genomen XTC met Nederlandse betrokkenheid	§ II.2	- USD/UZN	Digitaal	±	±	±	-	+	In buitenland vindt geen coördinatie plaats van (veelal) incidentele inbeslagnemingen; registratie vindt plaats als de USD/UZN ervan op de hoogte wordt gesteld.
D4.3	Omvang van in Nederland in beslag genomen XTC bij in- en uitvoer	-	- USD/UZN - Douane - FIOD/ECD	Digitaal	+	+	+	-	+	Controleren op dubbeltelling.
D4.4	Omvang in beslaggenomen goederen/ pakketpost die XTC of precursoren bevat, uit Nederland, naar kantoor van uitvoer/ uitgaan	§ III.3.b, voornemen 3	- Douane - FIOD/ECD	Digitaal (DFB)	+	+	+	+	+	Controleren op dubbeltelling.

D5	Handhaving en opsporing: verdachten	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	Registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D5.1a	Aantal verdachte/geverbaliseerde precursoren/grondstoffenleveranciers in Nederland	§ II.3.a	ECD/regiopolitie	Digitaal (BPS)	±	+	+	+	+	Handmatig uitzoeken per regiokorps.
D5.1b	Aantal verdachte/geverbaliseerde precursoren/grondstoffenleveranciers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid) , naar land	§ II.3.a	ECD	Digitaal (BPS)	±	+	+	+	+	Voor zover bekend bij ECD.
D5.2a	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-producenten in Nederland	§ II.2	USD/UZN/Regio politie	Digitaal	±	+	+	±	+	Voor zover bekend bij USD/UZN.
D5.2b	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-producenten in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	§ II.2	USD/UZN	Digitaal	±	+	+	±	+	Voor zover bekend bij USD/UZN.
D5.3a	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-handelaren in Nederland	§ II.2	USD/UZN/Regio politie	Digitaal	±	+	+	±	+	Voor zover bekend bij USD/UZN.
D5.3b	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-handelaren in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	§ II.2	USD/UZN	Digitaal	±	+	+	±	+	Voor zover bekend bij USD/UZN.
D5.4a	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-koeriers in Nederland	§ II.3.b	Douane/ Regiopolitie	Digitaal/ Dossier	±	+	+	+	+	Handmatig uitzoeken per regiokorps.
D5.4b	Aantal verdachte/geverbaliseerde XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	§ II.3.b	MinBuZa, afdeling Consulair Maat-schappelijke Za-ken	Digitaal	+	+	+	+	+	

D6	Vervolging en berechting	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D6.1a	Aantal veroordeelde precursoren/grond-stoffenleveranciers in Nederland	§ II.3.a	MinJus / OM	Digitaal	+	±	+	+	+	Niet mogelijk onderscheid aan te brengen tussen producenten, handelaren en distributeurs.
D6.1b	Aantal veroordeelde precursoren/grond-stoffenleveranciers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	§ II.3.a	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	- Bekend indien er contact bestaat met Nederlands consulaat. - Niet mogelijk onderscheid aan te brengen tussen producenten, handelaren en distributeurs.
D6.2a	Aantal veroordeelde XTC-producenten in Nederland	§ II.2	MinJus / OM	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D6.1a.
D6.2b	Aantal veroordeelde XTC-producenten in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ II.2	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D6.1b.
D6.3a	Aantal veroordeelde XTC-handelaren in Nederland	§ II.2	MinJus / OM	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D6.1a.
D6.3b	Aantal veroordeelde XTC-handelaren in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ II.2	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D6.1b.
D6.4a	Aantal veroordeelde XTC-koeriers in Nederland	§ III.3.b	MinJus / OM	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D6.1a.
D6.4b	Aantal veroordeelde XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ III.3.b	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D6.1b.

D7	Executie	Nota	gegevensverzameling		kwaliteit					opmerkingen
			instantie	registratie	beschikbaar	valide	betrouwbaar	volledig	actueel	
D7.1a	Aantal gedetineerde precursoren/grond-stoffenleveranciers in Nederland	§ II.3.a	MinJus / OM MinBZ	Digitaal	+	±	+	+	+	Niet mogelijk onderscheid aan te brengen tussen producenten, handelaren en distributeurs.
D7.1b	Aantal gedetineerde precursoren/grond-stoffenleveranciers in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	§ II.3.a	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	- Bekend indien er contact bestaat met Nederlands consulaat. - Niet mogelijk onderscheid aan te brengen tussen producenten, handelaren en distributeurs.
D7.2a	Aantal gedetineerde XTC-producenten in Nederland	§ II.2	MinJus / OM MinBZ	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D7.1a.
D7.2b	Aantal gedetineerde XTC-producenten in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ II.2	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D7.1b.
D7.3a	Aantal gedetineerde XTC-handelaren in Nederland	§ II.2	MinJus / OM MinBZ	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D7.1a.
D7.3b	Aantal gedetineerde XTC-handelaren in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ II.2	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D7.1b.
D7.4a	Aantal gedetineerde XTC-koeriers in Nederland	§ III.3.b	MinJus / OM MinBZ	Digitaal	+	±	+	+	+	Zie opmerkingen D7.1a.
D7.4b	Aantal gedetineerde XTC-koeriers in buitenland (met Nederlandse betrokken-heid), naar land	§ III.3.b	MinBuZa, afd. Consulair Maat-schappelijke Zaken	Digitaal	+	±	+	±	+	Zie opmerkingen D7.1b.
D7.5a	Aantal en omvang fiscale geëxecuteerde ontnemingen in Nederland	-	MinJus / OM	Digitaal	±	+	+	+	+	Handmatig uitzoeken per arrondissement.
D7.5b	Aantal en omvang fiscale geëxecuteerde ontnemingen in buitenland (met Nederlandse betrokkenheid), naar land	-	USD/UZN	Digitaal	±	+	+	±	+	Voor zover bekend bij USD/UZN.

Bijlage 4
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 inbeslagnemingen 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 schaaltje (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 DNR bij maken CBA synthetische drugs:
   a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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 schaaltje (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?
   a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaaltje (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?

12 Wat is de ervaring met landelijk overleg (georganiseerd door justitie):
   a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaaltje (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? In welke gremia was u vertegenwoordigd?
   e Wat is tot nu toe de meerwaarde geweest van deze activiteit?
   f Wat is goed gegaan?
   g Hebben zich ook knelpunten voorgedaan?

13 Wat is de ervaring met de landelijke coördinatie van de uitvoering van de Nota XTC:
   a In hoeverre is dit gebeurd? Kunt u dit aangeven aan de hand van het schaaltje (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?

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 DNR?

Rapporten in de reeks Onderzoek en beleid

Om zo veel mogelijk belanghebbenden te informeren over de onderzoeksresultaten van het WODC zijn alle WODC-publicaties in digitale vorm kosteloos beschikbaar op de website van het WODC (www.wodc.nl). Een complete lijst van WODC-publicaties en uitgebreide samenvattingen van alle sinds 1997 verschenen rapporten zijn daar ook te vinden. Oudere rapporten (vanaf 1999) zullen met terugwerkende kracht op de website beschikbaar komen.
In gedrukte vorm wordt een beperkte oplage van de rapporten in de reeks Onderzoek en beleid (O&B) en de WODC-cahiers gratis verspreid. Er is een vaste verzendlijst van ondermeer universitaire en gerechtsbibliotheken, alsmede politieke partijen en media. Functionarissen en instellingen binnen het ministerie van Justitie kunnen op aanvraag afzonderlijke rapporten zonder kosten toegestuurd krijgen. Overige belangstellenden kunnen de rapporten uit de O&B-reeks tegen betaling bestellen bij Boom Distributiecentrum te Meppel, tel.: 0522-237555, fax: 0522-253864, e-mail: bdc@bdc.boom.nl. Abonnementen zijn niet mogelijk.
Hieronder volgen de titelbeschrijvingen van de O&B-rapporten sinds 2002.

R.F. Meijer, M. Grapendaal, M.M.J. van Ooyen, B.S.J. Wartna, M. Brouwers, A.A.M. Essers
Geregistreerde drugcriminaliteit in cijfers; achtergrondstudie bij het Justitieonderdeel van de Nationale Drugmonitor: Jaarbericht 2002
2003, O&B 204

P.J.J. Tak
The Dutch criminal justice system; organization and operation - second revized edition
2003, O&B 205

M. Kromhout, M. van San
Schimmige werelden; nieuwe etnische groepen en jeugdcriminaliteit
2003, O&B 206

C.H. de Kogel, C. Verwers
De longstay afdeling van Veldzicht; een evaluatie
2003, O&B 207

D.E.G. Moolenaar, G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2007; een beleidsneutrale prognose
2003, O&B 208

R.J.J. Eshuis
Claims bij de rechtbank
2003, O&B 209

L. Combrink-Kuiters, E. Niemeyer, M. ter Voert m.m.v. N. Dijkhoff, M. van Gammeren-Zoeteweij, J. Kuppens
Ruimte voor Mediation
2003, O&B 210

W. van der Heide, A.Th.J. Eggen (red.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2001; ontwikkelingen en samenhangen
2003, O&B 211

European Sourcebook
European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003
2003, O&B 212

P.R. Smit, F.P. van Tulder, R.F. Meijer, P.P.J. Groen
Het opheldering spercentage nader beschouwd
2003, O&B 213

B.M. Dijksterhuis, M.J.G. Jacobs, W.M. de Jongste
De competentiegrens van enkelvoudige kamers in strafzaken
2003, O&B 214

H.G. van de Bunt, C.R.A. van der Schoot
Prevention of Organised Crime; a situational approach
2003, O&B 215

B.S.J. Wartna, N. Tollenaar
Bekenden van Justitie; een verkennend onderzoek naar de 'veelplegers' in de populatie van vervolgde daders
2004, O&B 216

D.E.G. Moolenaar, P.P.J. Groen, A.G. Mein, B.S.J. Wartna, M. Blom
Wegenverkeerswet 1994; evaluatie van de wijzigingen 1998
2004, O&B 217

W. Faber, A.A.A. van Nunen
Uit onverdachte bron; evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties
2004, O&B 218

B.C.J. van Velthoven, M.J. ter Voert, m.m.v. M. van Gammeren-Zoeteweij
Geschilbeslechtingsdelta 2003; over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers
2004, O&B 219

Ed. Leuw, Rob V. Bijl, Annelies Daalder
Pedoseksuele delinquentie; een onderzoek naar prevalentie, toedracht en strafrechtelijke interventies
2004, O&B 220

E.C. Leertouwer, G.L.A.M. Huijbregts
Sanctiecapaciteit 2008
2004, O&B 221

A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H, Brants, J.M.W. Lindeman
De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden — eindevaluatie
2004, O&B 222

J.A. Moors, M.Y.W. von Bergh, J.W.M.W. van Poppel, A.M. van Kalmthout
Kiezen voor delen? Evaluatie van de eerste fase van de invoering van meerpersoonscelgebruik
2004, O&B 223

J.J.A. Adriaanse, N.J.H. Huls, J.G. Kuijl, P. Vos
Infomele reorganisatie in het perspectief van surseance van betaling, WSNP en faillissement
2004, O&B 224

P.O. de Jong, M. Herwijer
Alle regels tellen
2004, O&B 225

C.H. de Kogel, C. Verwers, V.E. den Hartogh
'Blijvend delictgevaarlijk' - empirische schattingen en conceptuele verheldering
2005, O&B 226

B.S.J. Wartna, N. Tollenaar, M. Blom
Recidive 1997 – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van volwassen en jeugdige daders
2005, O&B 227

B.S.J. Wartna, N. Tollenaar, A.A.M. Essers
Door na de gevangenis – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive onder ex-gedetineerden
2005, O&B 228

B.S.J. Wartna, S. el Harbachi, A.M. van der Laan
Jong vast – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-pupillen van justitiële jeugdinrichtingen
2005, O&B 229

B.S.J. Wartna, S. el Harbachi, L.M. van der Knaap
Buiten behandeling – een cijfermatig overzicht van de strafrechtelijke recidive van ex-terbeschikkinggestelden
2005, O&B 230

K.D. Lünnemann, M.Y. Bruinsma
Geweld binnen en buiten – aard, omvang en daders van huiselijk en publiek geweld in Nederland
2005, O&B 231

J.G. van Erp, M.D. van Ewijk
Werklast bestuurlijke boete – determinanten van de werkbelasting in de bestuursrechtspleging
2005, O&B 232

J.L.W. Broeksteeg, E.M.J. Hardy, S. Klosse, M.G.W.M. Peeters, L.F.M. Verhey
Zicht op wetgevingskwaliteit – onderzoek naar de adviezen van de Raad van State inzake wetgvingskwaliteit
2005, O&B 233

E. Gritter, G. Knigge, N.J.M. Kwakman
De WED op de helling – een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de Economische Delicten te herzien
2005, O&B 234

G.B. Rovers, E. de Vries Robbé
Interne criminaliteit in de logistieke sector
2005, O&B 235

C.H. de Kogel, V.E. den Hartogh
Contraire beëindiging van de TBS-maatregel – aantal, aard en verband met recidive
2005, O&B 236

A.Th.J. Eggen, W. van der Heide (eindred.)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2004 – ontwikkelingen en samenhangen
2005, O&B 237

D.E. de Bruin, C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders, R.V. Braam
Verslingerd aan meer dan een spel – een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland
2006, O&B 238

L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts
Geweld verslagen? – een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein
2006, O&B 239

L.M. van der Knaap, L.T.J. Nijssen, S. Bogaerts
Violence defied? A review of prevention of violence in public and semi-public domain
2006, O&B 239a

C.H. de Kogel, M.H. Nagtegaal (rapportage België: E. Neven, G. Vervaeke)
Gewelds- en zedendelinquenten met een psychische stoornis – Wetgeving en praktijk in Engeland, Duitsland, Canada, Zweden en België
2006, O&B 240

Marcelo Fernando Aebi, Kauko Aromaa, Bruno Aubusson de Cavarlay, Gordon Barclay, Beata Gruszczyñska, Hanns von Hofer, Vasilika Hysi, Jörg – Martin Jehle, Martin Killias, Paul Smit, Cynthia Tavares
European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2006 – Third edition
2006, O&B 241

M.M.G. Faure, C.A.R. Moerland
Griffierechten – Een vergelijkende beschrijving van griffierechten- en vergelijkbare stelsels in een aantal landen van de Europese Unie
2006, O&B 242

D. Sikkel, P.G.M. van der Heijden, G. van Gils
Methoden voor het omvangschattingen van verborgen populaties, met name illegalen
2006, O&B 243

H.B. Ferwerda, I.M.G.G. van Leiden, N.A.M. Arts, A.R. Hauber
Halt: Het Alternatief? De effecten van Halt beschreven
2006, O&B 244

A.M. van der Laan, M. Blom, met medewerking van: C. Verwers, A.A.M. Essers
Jeugddelinquentie: risico's en bescherming; bevindingen uit de WODC Monitor Zelfgerapporteerde Jeugdcriminaliteit 2005
2006, O&B 245

C.J. de Poot, E.W. Kruisbergen
Kringen rond de dader; grootschalig DNA-onderzoek als instrument in de opsporing
2006, O&B 246