

**DSP**



# Indicatoren drugscriminaliteit

Verkenningstudie naar een monitor drugscriminaliteit  
en daarop gerichte overheidsinterventies

Manja Abraham, Oberon Nauta, Daniel Hofstra, Maud Pluijm

## Contactgegevens

Mei, 2022.

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Daniël Hofstra

dhofstra@dsp-groep.nl

Maud Pluijm

mpluijm@dsp-groep.nl

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

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Verklaring van afkortingen</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
Verkennend onderzoek	7
Conclusies	8
Slotconclusie	13
<b>Summary</b>	<b>14</b>
Exploratory research	14
Conclusions	14
Overall conclusion	18
<b>1 Inleiding en aanpak</b>	<b>20</b>
1.1 Aanleiding onderzoek	20
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	21
1.3 Reikwijdte onderzoek	23
1.4 Een eerste theoretisch raamwerk	24
1.5 Leeswijzer	26
<b>2 Totstandkoming selectie indicatoren</b>	<b>27</b>
2.1 Fasering, methoden en bronnen	27
2.2 Kanttekening	31
<b>3 Een voorstel voor monitoring</b>	<b>33</b>
3.1 Kwantitatieve indicatoren geschikt voor monitoring	33
3.2 Duiding en zeggingskracht	36
3.3 Doorontwikkeling	38
<b>4 Conclusie</b>	<b>41</b>
4.1 Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen	41
4.2 Slotconclusie	45

Bijlagen	46
Bijlage 1 Begeleidingscommissie	47
Bijlage 2 Inventarisatie van bestaande indicatoren	48
Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen	56
Bijlage 4 Uitgangspunten stakeholders en data-experts	60
Bijlage 5 Concept shortlist indicatoren	62

# Voorwoord

Voor u ligt het rapport Indicatoren drugsriminaliteit; Verkenningstudie naar een monitor drugsriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

De studie had niet tot stand kunnen komen zonder de hulp van velen. Graag spreken wij onderzoekers onze dank uit aan alle respondenten die aan het onderzoek hebben meegewerkt: dataspecialisten en betrokkenen van organisaties die data verzamelen ten aanzien van (elementen van) drugsriminaliteit, wetenschappers en beleidsmakers van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Hun informatie en kritische reflecties tijdens interviews en de expertmeeting, gaven dit onderzoek de nodige informatie. Ook danken wij de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie voor hun constructieve commentaar. Dit vormde een zeer waardevolle bijdrage aan deze verkenningstudie.

Het onderzoeksteam,

Manja Abraham

Oberon Nauta

Daniel Hofstra

Maud Pluijm

DSP-groep

# Verklaring van afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Csv	Criminele samenwerkingsverbanden
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
ICTU	ICT-Uitvoeringsorganisatie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KWR	voorheen Keuringsdienst voor Waterleidingartikelen
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LURIS	Landelijk Uniform Registratiesysteem voor Internationale Rechtshulp
MDMA	MethyleenDioxyMethAmfetamine (stofnaam)
Min JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
NDM	Nationale Drug Monitor
NPS	New Psychoactive Substances
OM	Openbaar Ministerie
pDGO	programma Directoraat-Generaal Ondernijning
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centrum
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
SCORE-groep	Sewage analysis CORE group
SKC	Strategisch Kenniscentrum Georganiseerde Ondernijnde Criminaliteit
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
Wet Bibob	Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

# Samenvatting

## Verkendend onderzoek

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

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

De probleemstelling luidt:

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

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

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

---

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

# Conclusies

## Inventarisatie kwantitatieve indicatoren: longlist

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

## Beschikbaarheid en kwaliteit data

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

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

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

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



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

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

### Shortlist indicatoren

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











---

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











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

Tabel: Shortlist indicatoren drugsriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

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

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

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

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

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

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

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

## Relaties tussen indicatoren

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

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

## Handvatten voor een toekomstige monitor

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

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

---

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

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

## Slotconclusie

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

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

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

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

---

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

# Summary

## Exploratory research

The Netherlands is an important production country for cannabis and synthetic drugs and an important transit country for cocaine. This drug production and trade have far-reaching and undermining consequences for society. Therefore, the fight against organised drug crime is justifiably a priority (Abraham, van Dijk, Hofstra and Spapens, 2021).

The Organised Crime Research Agenda of the Ministry of Justice and Security (JenV) aims to provide a solid knowledge base for fighting organised crime. With a view to an evidence-informed policy, the Ministry of JenV's Programme-Directorate-General for organised crime (pDGO) wants to realise a periodic monitor of drug-related crime and government interventions in the Netherlands. In order to give substance to the quantitative indicators of a possible future monitor, the Research and Documentation Centre (WODC) commissioned DSP-groep to conduct an exploratory study on the subject.

The central question:

*Which quantitative indicators are suitable for a possible future monitor in the field of drug-related crime and government interventions in the Netherlands?*

It is a methodological study in which a longlist of quantitative indicators was first drawn up. This list was reduced to a shortlist of indicators that could become part of a possible future monitor in the field of drug-related crime and government interventions in this field.

We used various methods: literature research, interviews (13 respondents) and an expert session (6 participants) with data experts, scientists and policy officials from the police, the Public Prosecution Service (OM), the Trimbos Institute, the WODC, Regioplan, ICTU<sup>3</sup> and the Ministry of JenV.

Our main findings and conclusions are described in this summary.

## Conclusions

### Inventory of quantitative indicators: longlist

The study shows that, at present, 56 quantitative indicators are theoretically suitable for providing insight into (aspects of) drug-related crime and government interventions in this field. Indicators relate mainly to the output (such as the number of hemp farms cleared) and, to a lesser extent, to the outcome of interventions (such as the disruption of drugs markets). Such indicators are also used to map out drug crime and drugs markets. The list of 56 indicators was considered a longlist within the study.

## Data availability and quality

The question is to what extent these 56 indicators are suitable for inclusion in a monitor focusing on drug-related crime and government interventions. To answer this question, we examined for each indicator to what extent it is desirable and technically feasible for the Dutch situation. After assessing the desirability, availability and quality, 20 indicators were put forward that could be considered for monitoring - a shortlist. For most of the 20 indicators, data are periodically available, but the quality of these data could be improved. These indicators are derived from various data sources, mainly from the police, the OM, the Royal Netherlands Marechaussee (Kmar), Customs and other chain partners. The necessary disclaimers surround all these data. For instance, registration data such as those of the police, Kmar and Customs only reflect cases that are known and registered by the organisations concerned, and it is not always easy to make a distinction at drugs market level. Such disclaimers are however no reason for the data specialists, scientists and policymakers involved in the study to exclude an indicator in the monitor. They are something to bear in mind when analysing and interpreting the results.

There already is a monitor that provides some coherence with regard to drug-related crime and periodically gathers some of the indicators: the National Drug Monitor (NDM). This monitor - which mainly focuses on drug use and is compiled by the Trimbos Institute in collaboration with the WODC - annually and systematically reports on (a.o.) various aspects of drug-related crime. This primarily concerns registration data of the police, the OM, the Kmar, Customs and other chain partners.












In addition, there are several relevant indicators which, for various reasons, are only observable to a limited extent. For instance, the import - and to a larger extent the export - volume is only known based on estimates.<sup>2</sup> Data regarding the administrative approach are registered by municipalities, if they are kept at all, but they are not easily accessible in a central and uniform way. There are also few, if any, data available on indicators relating to the financial approach of drug-related crime. Such indicators do not (yet) qualify for monitoring.

Interviewees and participants in the expert session - including data experts from the police, the OM, the WODC, the Trimbos Institute, Regioplan, ICTU and the Ministry of JenV - emphasise that it is neither desirable nor opportune to open up new data sources for a possible future monitor. What we do need to do is invest in improving the quality of existing data, particularly about the indicators that focus on individual seizures, drug residues in waste water (sewage analyses), the availability of drugs, the number of requests for legal assistance, confiscations and collection results, and the number of closed drug premises.

## Shortlist indicators

Based on the desirability, availability and quality criteria, the following indicators appear to be the most suitable for inclusion in the (possible) future monitor. The results are shown in the table below. We also indicate the availability of the data at present and the quality of the available data. We emphasise that this is an indication, and that data availability and quality may vary from one drugs market to another. Pagina-einde

Table: Shortlist indicators drug crime and government interventions in the Netherlands. (Availability and quality: green = periodically available, sufficient quality; yellow = periodically available, limited quality; orange = not periodically available, limited quality)

Indicator	Availability and quality	Available via	Data source
<b>Import</b>			
1. Seizures in the Netherlands and at the Dutch border (number and kg, large quantities)		o.a. NDM	Police, Kmar and Customs
2. Seizures in Belgium; with consignments to the Netherlands		o.a. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	Belgium Police
<b>Production in the Netherlands</b>			
3. Number of closed hemp farms		o.a. NDM	Police
4. Number of closed drugs labs and extraction locations		o.a. NDM	Police
5. Number of dismantled cocaine extraction sites		o.a. NDM	Police
6. Number of drug waste dumps		o.a. NDM	Police
<b>Trade and distribution</b>			
7. Wholesale and brokering prices		o.a. NDM	o.a. Antenna Survey <sup>8</sup>
8. Purity/quality at retail		o.a. NDM	Drug information and monitoring system (DIMS) and THC monitor of the Trimbos Institute
9. Street prices/consumer prices		o.a. NDM	DIMS, THC monitor and Antenna data
<b>Gebruik</b>			
10. Drug use and other usage figures		o.a. NDM	a.o. Statistics Netherlands (CBS) in collaboration with National Institute for Public Health and the Environment (RIVM) and Trimbos Institute.
11. Drug residues in wastewater		o.a. NDM, EMCDDA	KWR: formerly the Water Products Inspection Authority

<sup>8</sup> Annual research initially focused on Amsterdam to follow trends in the drugs market and substance use, carried out in cooperation with Jellinek.



Indicator	Availability and quality	Available via	Data source
12. Availability of drugs (availability of drugs to consumers)		Not applicable	Large nightlife study; calculations by subject matter experts
<b>Drug crime in society</b>			
13. Number and type of offences against drug laws		a.o. NDM	Police
14. Number of liquidations attributable to drug-related crime		a.o. NDM	WODC
<b>Criminal interventions</b>			
15. Number of investigations		a.o. NDM	Police, OM
16. Number and type of OM settlements/decisions		a.o. NDM	OM
17. Number of disrupted criminal partnerships (csv's)		Not applicable	OM and Police
18. Number of requests for legal assistance		Not applicable	National Uniform Recording System for International Legal Aid (LURIS)
<b>Financial interventions</b>			
19. Total amount of confiscations and collection results for the various recovery methods		Not applicable	Central Judicial Collection Agency (CJIB) and OM
<b>Administrative interventions</b>			
20. Number of closed (drug) premises (Damocles Act, Victor Act, Victoria Act) <sup>9</sup>		Not applicable	Municipalities

The table shows that the quality of the source data for nearly all indicators can be improved at present. Furthermore, the overview shows that a large part of the requested indicators is already collected in the NDM, and that source data come from different parties. With regard to availability, we note that five indicators are currently not periodically available.

Finally, where possible, indicators are specified per drugs market. We noted earlier that the quality and availability of source data might vary from one drug to another.

<sup>9</sup> The Damocles Act, Victor Act and Victoria Act are administrative measures municipalities can take to close or dispossess premises, establishments or homes. Based on the Damocles Act, residences can be closed in which drugs (mentioned in the first or second list of the Opium Act) are traded or are present. The Victoria Act authorises the mayor to close a dwelling, a room not open to the public or property belonging to that dwelling or room in the event of (serious fear of) disturbance of the public order around the dwelling or room caused by behaviour in the dwelling or room. Finally, Act Victor goes one step further. If a dwelling, residential caravan or other building is closed pursuant to Article 174a of the Municipalities Act, pursuant to an ordinance as referred to in Article 174 of the Municipalities Act or pursuant to Article 13b of the Opium Act, the municipal council may write to the owner to, at the discretion of the municipal council, either give the building to another person to use or give the building to a person or institution working in the field of housing. Source: hetccv.nl consulted 15 April 2022.

## Relationships between indicators

The research determined whether it would be possible to establish a causal relationship in the monitor between the policy efforts on the one hand and the (output and outcome) results on the other. The research shows that no suitable indicators would provide insight into such a relationship. On the one hand, because the (custom-made) policy itself can hardly be quantified. On the other hand, because the isolated effect of the policy on the output and outcome variables cannot be measured either. After all, developments in drug-related crime and drugs markets are influenced by many more factors than policy efforts alone. And finally, the complex system of drug crime and drugs markets is difficult to measure because of its hidden nature.

However, the monitor will become more meaningful by combining the quantitative data with qualitative, in-depth research and interpretation sessions with subject experts.<sup>5</sup> Only then can something possibly be said about the relationship between various indicators and - only to a certain extent - about the relationship between policy, approach and observed developments.

## Tools for a future monitor

### **The study provides the following tools for a possible future monitor:**

- ③ Focus on improving existing indicators. Every indicator has its limitations. Tackling these limitations contributes to the further development of the indicators and thus to the meaningfulness of a monitor.
- ③ Consider linking up with existing monitors. Consideration should be given to who collects, analyses, interprets and reports on such data. Respondents - including data experts from the police, the OM, the WODC, the Trimbos Institute and the Ministry of JenV - have made a plea for the new indicators produced by this study to be included in an existing monitor. However, it is too early to go into the details of a monitor, without it being clear exactly what form it will take and who will analyse and report the data.
- ③ Evaluate the monitoring method periodically. Given current developments, it seems wise to regularly check whether the monitoring method is adequate and whether it can answer the desired policy-relevant questions. Developments to follow in this regard include the developments regarding the Phenomenon Report on Drugs of the police<sup>6</sup> and the improvement of indicators for drug residues in wastewater/sewage analysis. The Phenomenon Report on Drugs 2021 is a report drawn up by the police during the period covered by the present study to gain a better picture of developments in drug-related crime and to follow them.

## Overall conclusion

The Ministry of JenV wants to realise a periodic monitor of drug-related crime and government interventions in the Netherlands.

Based on this exploratory study, we conclude that at the time of the research, much is already being measured. However, the requested coherent monitor focusing on drug-related crime and government interventions does not (yet) exist. Not everything measured is of sufficient quality or relevance, and some

things are missed. The administrative and financial approaches of drug-related crime, in particular, are still only partly visible. Cohesion of the indicators identified in one coherent monitor is lacking. The added value of a monitor focusing on drug-related crime and government interventions in that field may lie in the periodic and systematic interpretation of data.

This study shows that a relevant basic set of drug indicators is potentially available. A section of these indicators is already part of the NDM. In addition to the systematic collection of the indicators identified, the main gain lies in improving the quality of the source data of the indicators in this basic set for different drugs markets. In this respect, the Phenomenon Report on Drugs of the police is expected to be an interesting source to keep an eye on. According to the police, several indicators from the NDM have been developed further and made more specific so that developments over time can be monitored more accurately for several aspects of drug crime and the various drugs markets.

A possible future monitor will always have to be accompanied by qualitative research. After all, not everything can be measured. Drug-related crime is a complex phenomenon that is not easy to quantify, and it also develops more quickly than the data on it. Moreover, drug-related crime is a global phenomenon of which the Netherlands is only a part.

# 1 Inleiding en aanpak

## 1.1 Aanleiding onderzoek

Nederland is voor de internationaal georganiseerde drugscriminaliteit een belangrijk productieland voor cannabis en synthetische drugs, en een belangrijk doorvoerland voor cocaïne. Deze drugsproductie en -handel hebben ingrijpende gevolgen voor de samenleving. Zo raken criminele geldstromen verweven met de reguliere economie; wordt een toenemend aantal personen vanwege financieel profijt of andere mechanismen (in-)direct betrokken bij criminele activiteiten als dader of facilitator en kunnen omstanders geconfronteerd worden met moord en ander geweld als gevolg van conflicten tussen criminele groepen. Ook schaadt dumping van afval van drugsproductie het milieu. Tenslotte leidt drugsgebruik tot gezondheidsschade. Georganiseerde drugscriminaliteit drukt daarmee een grote stempel op de Nederlandse samenleving. De bestrijding ervan is dan ook met recht een geprioriteerd onderdeel van de bredere aanpak van ondermijning (Abraham, van Dijk, Hofstra en Spapens, 2021).

Hoewel er al veel drugsgerelateerde data worden verzameld, bestaat op dit moment nog geen integraal, periodiek beeld van ontwikkelingen op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Ook ontbreekt een goed beeld van de relatie (of het ontbreken daarvan) tussen de diverse drugscriminaliteitscijfers en de output van ingezette interventies. Evenmin is het momenteel duidelijk in hoeverre er aan de hand van indicatoren iets gezegd kan worden over de outcome van overheidsinterventies gericht op de preventie en repressie van drugscriminaliteit.

Abraham et al. (2021) noemen in hun studie naar 25 jaar aanpak van drugscriminaliteit een aantal knelpunten waarom het zo lastig is om drugscriminaliteit en de relatie met daarop gerichte overheidsinterventies te meten:

- ③ Het doen van uitspraken over de outcome van interventies wordt bemoeilijkt door het verborgen en ondermijnende karakter van de drugscriminaliteit.
- ③ Er is sprake van een groot dark number waardoor factoren als de pakkans of de invloed op de activiteiten van criminele netwerken niet goed kunnen worden ingeschat.
- ③ Drugsmarkten kennen een sterke internationale oriëntatie en Nederlandse cijfers geven daarvan maar een beperkt beeld, aangezien een groot deel van de in Nederland geproduceerde en ingevoerde drugs (weer) worden geëxporteerd.
- ③ Er is sprake van een dynamische interactie tussen handavingsinspanningen en indicatoren zoals inbeslagnames, prijzen, zuiverheid en gebruik.

### *Kennisagenda ondermijning*

De Kennisagenda Ondermijning van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft als doel de bestrijding van georganiseerde ondermijnende criminaliteit van een gedegen kennisfundament te voorzien. Daarbij ligt de focus (voorlopig) op georganiseerde criminaliteit in relatie tot drugshandel/-productie en gerelateerde verschijnselen, criminele geldstromen en de aanpak van deze criminele activiteiten en verschijnselen. Een onderdeel van de Kennisagenda Ondermijning is het tot stand brengen van een periodieke informatievoorziening aan de hand van met name kwantitatieve indicatoren. Met het oog op een *evidence informed policy* en een versterkte aanpak van ondermijning wil het programma-Directoraat-Generaal Ondermijning (pDGO) van het ministerie van JenV een periodieke monitor realiseren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in Nederland.

Om invulling te geven aan de kwantitatieve indicatoren van de monitor heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) aan DSP-groep opdracht gegeven hiernaar een verkennend onderzoek te doen. Het onderzoek vormt de eerste stap bij de totstandkoming van een dergelijke monitor.

## 1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voorliggend verkennend onderzoek beoogt een shortlist te bieden van kwantitatieve indicatoren die onderdeel kunnen zijn van een mogelijke toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Deze monitor dient inzicht te bieden in enerzijds ontwikkelingen op het gebied van drugsmarkten (zowel de vraag- als aanbodzijde<sup>10</sup>) en drugsgelateerd geweld in Nederland, en anderzijds de gerealiseerde output (resultaten) en – voor zover mogelijk – outcome (effectiviteit) van overheidsinterventies gericht op de preventie en repressie van drugscriminaliteit. Vanuit dat vertrekpunt zijn de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen geformuleerd.

### Probleemstelling

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

### Onderzoeksvragen

#### *Inventarisatie kwantitatieve indicatoren*

1. Welke kwantitatieve indicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies komen naar voren uit binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur en monitors?

---

<sup>10</sup> Het gaat bijvoorbeeld om het aantal en type gebruikers (vraagzijde) en het aan drugslabs of kwekerijen (aanbodzijde).

De indicatoren dienen vervolgens beoordeeld te worden aan de hand van een aantal criteria, waaruit onderzoeksvragen 2-4 volgen:

- ③ de beschikbaarheid van data ten aanzien van de indicatoren;
- ③ de (on)mogelijkheden voor organisaties om de beschikbare data te verstrekken;
- ③ de kwaliteit van de beschikbare data;
- ③ de (in)directe relatie (of het ontbreken daarvan) tussen enerzijds de drugscriminaliteitscijfers en anderzijds de output van ingezette interventies.

#### *Beschikbaarheid data*

2. Wat kan per indicator gezegd worden over de beschikbaarheid van data?
  - ③ Worden er momenteel al data verzameld?
  - ③ Door welke organisaties – JenV-ketenpartners en onderzoeksinstituten – worden deze data verzameld?
  - ③ Met welke frequentie worden deze data verzameld?
  - ③ Worden deze data gepubliceerd? Zo ja, hoe vaak?
  - ③ Indien niet gepubliceerd maar wel beschikbaar: kunnen deze data ten behoeve van een toekomstige monitor verstrekt worden aan derden? Zo nee, waarom niet en welke oplossing bestaat hiervoor?
3. In hoeverre kunnen voor indicatoren waar nu nog geen data voor beschikbaar zijn, alsnog data worden verzameld ten behoeve van een mogelijke toekomstige monitor?
  - ③ Welke organisatie lijkt het meest aangewezen om deze data te verzamelen?
  - ③ Welke knelpunten bestaan er naar verwachting bij het verzamelen en/of het verstrekken van deze data?
  - ③ Hoe kunnen deze knelpunten tegengegaan dan wel voorkomen worden?

#### *Kwaliteit data*

4. Wat kan per indicator gezegd worden over de kwaliteit van de beschikbare data?
  - ③ Op welke wijze worden de data verzameld en geregistreerd?
  - ③ In hoeverre zijn de data betrouwbaar, volledig en consistent?

#### *Relatie tussen indicatoren*

5. Tussen welke drugscriminaliteitscijfers en output van ingezette interventies bestaat al dan niet een (in)directe relatie?
  - ③ In het geval van een (in)directe relatie: welke mechanismen liggen hieraan ten grondslag?
  - ③ In het geval van een (in)directe relatie: in hoeverre zegt dit iets over de outcome van ingezette overheidsinterventies?
  - ③ Op welke andere manieren kan mogelijk iets worden gezegd over de outcome van ingezette overheidsinterventies?

#### *Mogelijke toekomstige monitor*

6. Welke indicatoren zijn – rekening houdende met de beantwoording van voorgaande onderzoeksvragen – het meest geschikt om onderdeel te zijn van een toekomstige monitor?
7. Hoe kan – uitgaande van deze indicatoren – een toekomstige monitor eruit zien?

## 1.3 Reikwijdte onderzoek

### Een eerste stap

Dit verkennend onderzoek richt zich op het selecteren en uitwerken van indicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies die onderdeel kunnen zijn van een eventuele toekomstige monitor. Het onderzoek heeft daardoor een methodologische invalshoek. Het doen van een eerste meting zelf valt buiten de reikwijdte van de opdracht.

### Kwantitatieve indicatoren

Dit onderzoek richt zich op kwantitatieve indicatoren. Kwantitatieve beleidsinformatie stelt, zo is de verwachting, beleidsmedewerkers, uitvoerders en andere betrokkenen in staat resultaten van het beleid en de aanpak beter inzichtelijk te maken en meer/betere indicaties voor effectiviteit te verkrijgen, ontwikkelingen op de markt te volgen, en de juiste vragen te stellen. Dat in aanvulling daarop ook aanvullende onderzoeksmethoden nodig zijn om de complexe problematiek in kaart te kunnen brengen en in onderlinge samenhang te duiden is op voorhand bekend. In het onderzoek gaan we daar verder op in wanneer we kijken naar hoe een toekomstige monitor eruit kan zien en kan worden gebruikt.

### Drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies

Dit onderzoek gaat over indicatoren en interventies gericht op (de aanpak van) drugscriminaliteit. Daarmee bedoelen we het hele, complexe stelsel rondom drugs en drugsmarkten: invoer, productie, handel, et cetera. Als onderdeel van dit stelsel wordt ook drugsgebruik gerekend, hoewel drugsgebruik in Nederland niet strafbaar is en daarmee geen criminaliteit is. Ook de aanpak van drugscriminaliteit, meer in het bijzonder de criminaliteit die gepaard gaat met drugshandel en drugsproductie, is daarvan een onderdeel. De focus ligt daarbij op (de aanpak van) georganiseerde drugscriminaliteit, in lijn met de behoeften vanuit de Kennisagenda Ondernijning (zie paragraaf 1.1).<sup>11</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat criminaliteit door drugsgebruikers (verwervingscriminaliteit) buiten beschouwing blijft en dat wordt gerapporteerd “over kilo’s in plaats van grammen” (ofwel focus op de wat zwaardere criminaliteit). De precieze invulling van de begrippen is onderdeel van onderhavig onderzoek.

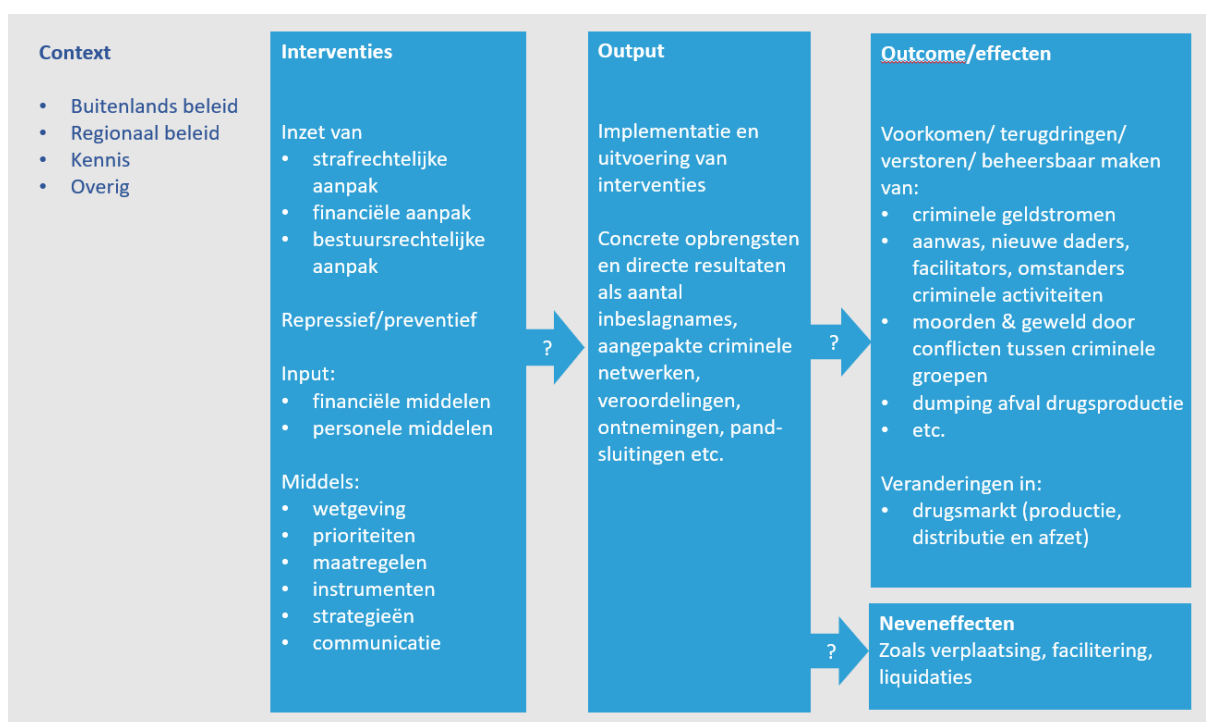
---

<sup>11</sup> De Kennisagenda Ondernijning heeft als doel de bestrijding van georganiseerde ondernijnde criminaliteit van een gedegen kennisfundament te voorzien.

## 1.4 Een eerste theoretisch raamwerk

Dit haalbaarheidsonderzoek richt zich op indicatoren en interventies gericht op (de aanpak van) drugscriminaliteit. Deze elementen van de monitor worden in hun onderlinge samenhang samengevat in onderstaand model. Dit model, een zeer versimpelde vorm van een beleidslogica waarmee wordt aangegeven via welke stappen in theorie een interventie kan leiden tot een effect, is als vertrekpunt gebruikt voor de inventarisatie van de indicatoren.

Figuur 1.1: versimpelde beleidslogica beleidsinterventies gericht op de aanpak van drugscriminaliteit



Een beknopte toelichting op de centrale begrippen uit het bovenstaande model:

- 🕒 **Interventie:** een samenhangend geheel van maatregelen/activiteiten gericht op het realiseren van eenzelfde doelstelling. Een **overheidsinterventie** is een interventie die door een overheidsorganisatie wordt uitgevoerd dan wel waar een overheidsorganisatie middelen voor beschikbaar stelt. In het onderzoek maken we een onderscheid tussen repressieve interventies zoals opsporing en vervolging van daders en preventieve interventies zoals het opwerpen van barrières middels wetgeving, de ontmoediging van drugsgebruik en het vergroten van de weerbaarheid van burgers en bedrijven om criminele activiteiten te faciliteren.
- 🕒 **Output:** de resultaten/opbrengsten van de door ketenpartners (zoals politie, Openbaar Ministerie (OM), gemeenten, de Koninklijke Marechaussee (KMar), Douane, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en andere partijen) ingezette interventies. Het betreft, onder meer, het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken, het aantal aangehouden en veroordeelde daders, de in beslag



genomen hoeveelheden drugs, afgepakte hoeveelheden geld en andere goederen, het aantal opgelegde straffen en het aantal ontmantelde productielocaties in Nederland.

- ③ **Outcome/ effecten:** de invloed die ingezette interventies hebben op het terugdringen van de georganiseerde drugscriminaliteit. Wenselijke effecten zijn dan onder meer een afname van de omvang van de drugscriminaliteit, een vermindering van geweld gerelateerd aan deze criminaliteit, een vermindering van drugsimport en -doorvoer, en een vermindering van drugsproductie. Daarnaast kunnen onbedoelde effecten optreden. Zo leiden bijvoorbeeld strengere controles mogelijk tot meer corruptie (denk aan corrupte havenarbeiders). Niet alle (on)bedoelde effecten zullen ook goed meetbaar zijn (zie hieronder).

### **De invloed van een interventie op drugscriminaliteit**

Een interventie kan leiden tot een effect op drugscriminaliteit. Zo kan een grotere inzet op bijvoorbeeld de opsporing en vervolging van wietteelt leiden tot een grotere gepercipieerde pakkans, waardoor (mogelijke) daders minder geneigd zijn zich in te laten met nieuwe wietteelt wat kan leiden tot minder daders. Of zo kan een verscherpte aanpak van uithalers<sup>12</sup> in de havens leiden tot grotere inbeslagnames, wat ervoor zorgt dat er (voor een moment) minder cocaïne op de Nederlandse markt komt om te exporteren. Meer in het algemeen kan een interventie gericht op het terugbrengen van de gelegenheidsstructuren<sup>13</sup> ertoe bijdragen dat criminele activiteiten zich minder ontwikkelen.

In het schema is echter een vraagteken gezet bij de relatie tussen interventies en output en outcome ten aanzien van drugscriminaliteit. De effecten van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit laten zich niet eenvoudig meten, zeker niet met alleen kwantitatief onderzoek, weten we uit eerder onderzoek (Abraham et al 2021). Voor wat betreft de interventies geldt dat er sprake is van een grote hoeveelheid aan interventies die onderling samenhangen, die allemaal zijn gericht op de aanpak van (onderdelen van) drugscriminaliteit. Daarbij is er een grote afhankelijkheid van derden bij de uitvoering, waardoor de theoretisch beoogde veranderingen in de praktijk lang niet altijd zijn terug te vinden. Ook heeft de wijze waarop interventies worden ingezet invloed op de effectiviteit, zoals 'onvoorspelbaarheid' van interventies (waarop criminelen moeilijker kunnen anticiperen).

Voor wat betreft de beoogde effecten geldt dat, zoals al in paragraaf 1.1 benoemd, de verborgen aard van het fenomeen het lastig maakt om over het fenomeen uitspraken te doen, laat staan over de outcome van interventies die erop gericht zijn dat fenomeen aan te pakken. Daarbij is er een groot dark number waardoor factoren als de pakkans of de invloed op de activiteiten van criminele netwerken niet goed kunnen worden geschat. Verder geven Nederlandse cijfers maar een beperkt beeld van de drugsmarkten die een sterke

---

<sup>12</sup> Uithalers gaan het haventerrein op om drugs uit zeecontainers te halen.

<sup>13</sup> Kern van de gelegenheidstheorie is dat criminaliteit tot stand komt wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: aanwezigheid van potentiële daders, aanwezigheid van geschikte doelwitten, afwezigheid van voldoende toezicht. Met andere woorden: criminaliteit vindt daar plaats waar de gelegenheid of omstandigheden het meest gunstig zijn voor daders (minste weerstand, geringe pakkans, gebrek aan controle en regelgeving, criminogene plekken en subculturele aspecten). Het ontnemen van deze omstandigheden bemoeilijkt criminele handelingen of helpt deze te voorkomen (zie o.a. Kleemans, Soudijn en Weenink, 2010).

internationale oriëntatie kennen. Tot slot speelt ook de onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen van o.a. drugsmarkten en internationaal beleid een rol. Dergelijke zaken zijn lastig te kwantificeren en lenen zich meer voor een (latere) kwalitatieve aanvulling, analyse en interpretatie. Hoewel dit buiten de scope van het onderzoek valt gaan we hier kort op in bij de slotconclusie van het onderzoek.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport presenteert de uitkomsten van het verkennend onderzoek naar indicatoren voor een eventuele toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. In hoofdstuk 2 gaan we in op de vraag hoe de selectie van indicatoren heeft plaatsgevonden. De uiteindelijke set van indicatoren geven we weer in hoofdstuk 3. In dat hoofdstuk gaan we ook in op de duiding en doorontwikkeling van een toekomstige monitor. De uitkomsten van de verschillende tussenstappen in het onderzoek zijn gepresenteerd in de bijlagen.

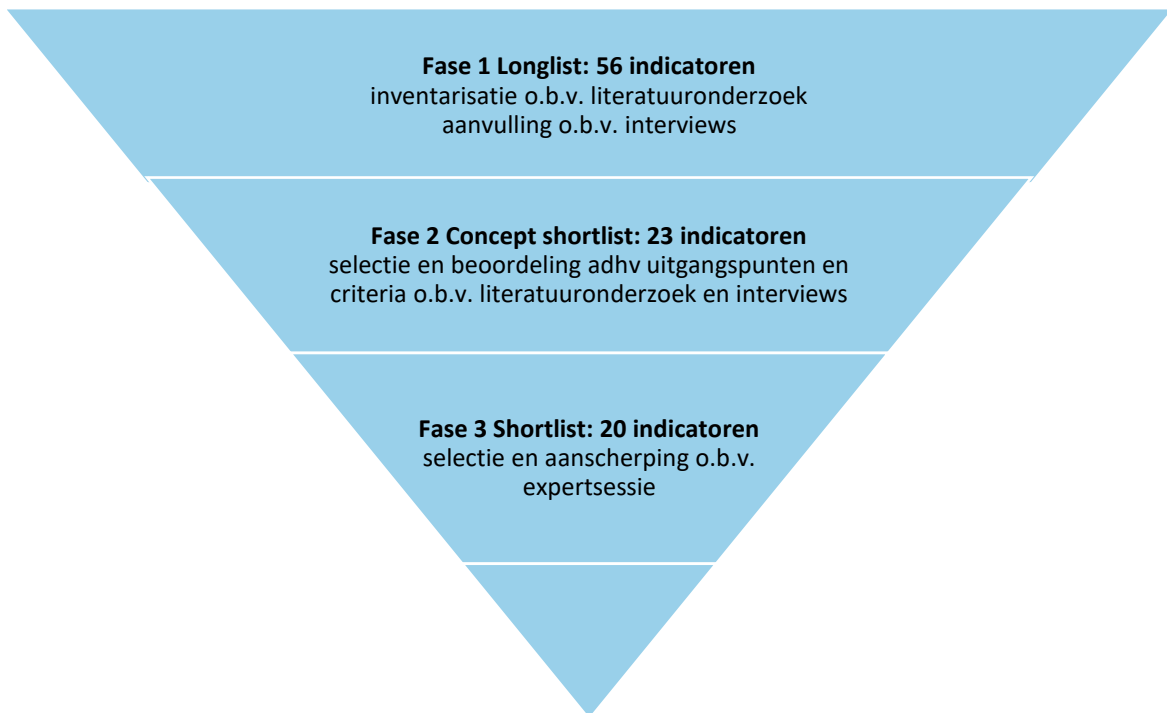
## 2 Totstandkoming selectie indicatoren

Dit onderzoek behelst een inventarisatie en selectie van kwantitatieve indicatoren die onderdeel kunnen zijn van een toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. In dit hoofdstuk geven we aan hoe en op basis van welke keuzes de selectie van de indicatoren is gemaakt. Een uitvoerige weergave en beantwoording van de onderzoeksvragen is te vinden in de bijlagen.

### 2.1 Fasering, methoden en bronnen

Om te komen tot een selectie van relevante indicatoren gericht op drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies – en daarmee de probleemstelling en onderzoeksvragen te beantwoorden – is in drie fasen gewerkt:

Figuur 2.1: fasering totstandkoming selectie indicatoren



#### Fase 1: opstellen longlist indicatoren

In fase 1 is een longlist van kwantitatieve indicatoren opgesteld aan de hand van literatuuronderzoek. We hebben een inventarisatie gemaakt van indicatoren die op dit moment nationaal en internationaal worden gebruikt om drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in kaart te brengen. We hebben daarvoor relevante binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur en monitors, evenals relevante

beleidsdocumenten bestudeerd. Het literatuuronderzoek is aangevuld met suggesties en documenten die naar voren kwamen uit de interviews van fase 2.<sup>14</sup>

Deze inventarisatie resulteerde in een lijst van 56 indicatoren<sup>15</sup> die inzicht bieden in aspecten van drugsriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Indicatoren hebben betrekking op met name de output en in mindere mate de outcome van interventies. Dergelijke outputindicatoren worden ook (bij gebrek aan beter) gebruikt om de drugsriminaliteit mee in kaart te brengen. Zo zegt het aantal geregistreerde verdachten iets over de verrichte opsporingsinspanningen maar ook iets over de grootte van de groep verdachten. Het betreft indicatoren die iets zeggen over drugsriminaliteit in de samenleving. We onderscheiden daarin de drugsmarkten (aanbod: import en productie, en vraag: drugsgebruik) en de daarop gerichte aanpakken (opsporing en vervolging/strafrechtelijke aanpak, financiële aanpak, bestuursrechtelijke aanpak, preventie) en overige drugsriminaliteit in de samenleving.

De inventarisatie van beschikbare indicatoren, een overzicht van bronnen en gebruikte literatuur is te vinden in bijlagen 2 en 3. Hiermee beantwoorden we onderzoeksvraag 1:

1. Welke kwantitatieve indicatoren op het terrein van drugsriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies komen naar voren uit binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur en monitors?

## Fase 2: van longlist naar concept shortlist

De opgave is om vanuit de longlist te komen tot een set aan relevante drugscriminaliteitsindicatoren die voor de Nederlandse situatie zowel wenselijk (relevant) als haalbaar is. Maar wat is wenselijk, en welke criteria kunnen daarvoor worden gehanteerd? Het antwoord op deze vragen wordt mede bepaald door degene die ze beantwoorden. Binnen dit onderzoek is daarom de vraag voorgelegd aan de beoogde eindgebruikers van de (mogelijk) toekomstige monitor en materiedeskundigen op het gebied van drugscriminaliteit. Respondenten (13 in totaal) zijn betrokken beleidsambtenaren en data-experts vanuit het ministerie van JenV, de politie, het WODC, het OM, het Trimbos-instituut, de wetenschappelijke raad van de NDM en Regioplan (momenteel verantwoordelijk voor de dataverzameling van de drugscriminaliteit-hoofdstukken van de Nationale Drug Monitor (NDM)). De bevraging van deze partijen leverde de volgende **uitgangspunten** op voor een eventuele monitor:

- ③ Het doel van de beoogde monitor is het systematisch bijeenbrengen van kernindicatoren ten behoeve van het Nederlandse beleid. Er is behoefte aan het combineren van verschillende (soorten) indicatoren uit verschillende bronnen om zo een periodiek en integraal beeld te krijgen.

<sup>14</sup> Voorafgaand kregen de respondenten de interviewleidraad toegestuurd, waarin ook een overzicht was opgenomen van de indicatoren die in het literatuuronderzoek naar voren waren gekomen.

<sup>15</sup> Sommige indicatoren kunnen worden uitgesplitst in meerdere indicatoren. Zoals bijvoorbeeld "Prevalentie van drugsgebruik en andere gebruikscijfers". Voor het overzicht hebben we deze bij elkaar gehouden.

- ③ Streef daarbij naar een beperkt aantal goed te meten indicatoren, waarbij de nadruk ligt op indicatoren die aspecten van de georganiseerde drugscriminaliteit inzichtelijk maken. Door het aantal beperkt te houden wordt focus aangebracht.
- ③ Selecteer indicatoren die met elkaar samenhangen. Hiertoe kan een versimpeld vraag- en aanbod model van de verschillende drugsmarkten behulpzaam zijn. Maak daarbij zo veel mogelijk een uitsplitsing per type drug, voor in ieder geval cannabis, cocaïne en synthetische drugs.
- ③ Zet zo veel mogelijk in op (verbetering van) bestaande indicatoren. Er wordt al veel gemeten maar de kwaliteit daarvan kan worden verbeterd. Sluit aan bij (een selectie van bestaande indicatoren uit) de NDM. Wees zeer terughoudend met het ontwikkelen en meten van nieuwe indicatoren.
- ③ Een kwantitatieve monitor heeft, om de cijfers te kunnen duiden, altijd flankerend onderzoek nodig. Een kwantitatieve monitor alleen is maar beperkt bruikbaar, ook niet om alleen een vinger aan de pols te houden. Wel kan een kwantitatieve monitor als springplank dienen om opvallende zaken en ontwikkelingen aan te wijzen, die dan op andere wijze dienen te worden uitgediept. Bijvoorbeeld door evaluatiestudies, duidingssessies et cetera.
- ③ Het wordt niet realistisch geacht een kwantitatieve monitor in te richten waarmee wordt gemeten of beleidsdoelen worden gehaald. Het leggen van relaties tussen drugscriminaliteit en overheidsinterventies wordt alleen zinvol geacht in combinatie met kwalitatief, aanvullend onderzoek; en zelfs dan is men terughoudend over de zeggingskracht van de relaties. De context waarin drugscriminaliteit en de aanpak daarvan plaatsvindt, is te complex om op basis van kwantitatieve indicatoren alleen de effectiviteit van interventies te kunnen monitoren.

Met deze uitgangspunten is de longlist vervolgens teruggebracht tot een *concept* shortlist van 23 indicatoren. Deze set aan indicatoren is naar verwachting niet alleen gewenst (relevant) maar ook beschikbaar en van voldoende kwaliteit. Die drie elementen lichten we hieronder toe:

1. Binnen onze inventarisatie zijn indicatoren **gewenst** wanneer ze voor het Nederlandse beleid relevante informatie opleveren in het geval ze periodiek worden gemonitord. We kijken hierbij naar de hierboven geformuleerde uitgangspunten. Als gevolg van dit selectie criterium vallen bijvoorbeeld indicatoren af als de geschatte wereldwijde productie van drugs of de omvang van drugsmarkten.
2. Verder komen alleen indicatoren in aanmerking voor een toekomstige monitor wanneer ze ook periodiek en openbaar **beschikbaar** zijn. Het overgrote deel van de indicatoren op de concept shortlist is beschikbaar via de NDM van het Trimbos-instituut/WODC<sup>16</sup>. In de NDM wordt jaarlijks systematisch uitgebreid gerapporteerd over geregistreerde drugscriminaliteit – naast drugsgebruik waarop de monitor focust. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gegevens van derden zoals de politie, het OM, de Koninklijke

<sup>16</sup> Het WODC is verantwoordelijk voor de hoofdstukken die gaan over drugswetten en criminaliteit. Regioplan zorgt momenteel in opdracht van het WODC voor de praktische invulling van de hoofdstukken over illegale handel, productie en bezit; en criminaliteit en overlast.

Marechaussee (Kmar) en de Douane. De indicatoren zijn mogelijk straks ook beschikbaar – zo het zich laat aanzien – in het periodiek te verschijnen Fenomeenbeeld van de Nationale Politie. Deze data zijn openbaar en beschikbaar en kunnen zo worden overgenomen.

De vraag in hoeverre voor indicatoren waar nu nog geen data voor beschikbaar zijn, alsnog data kunnen worden verzameld, wordt door geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting niet op opportuun geacht. Het is niet wenselijk bevonden volgens betrokkenen. Beter kan worden ingezet op de verbetering van kwaliteit van de bestaande indicatoren. Als gevolg van dit criterium zijn indicatoren afgevallen als het aantal bestuurlijke signalen dat is ingediend bij het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) of het aantal jongeren in trajecten voor persoonsgerichte aanpak gericht op het voorkomen van drugscrimineel gedrag. Dergelijke data worden niet structureel noch centraal bijgehouden. Overigens kunnen dit in de toekomst weldegelijk relevante indicatoren worden.<sup>37</sup>

3. Onder de **kwaliteit** van beschikbare data wordt verstaan dat gegevens betrouwbaar en valide zijn. Op basis van de interviews met data-experts en de disclaimers in de onderzochte rapportages stellen we vast dat bij de kwaliteit van de wenselijke en beschikbare indicatoren een kanttekening moet worden gemaakt. Zo geven registratiegegevens zoals die van de politie, Kmar en Douane alleen die zaken weer die bij betreffende organisaties bekend zijn én worden geregistreerd. En zijn indicatoren over bijvoorbeeld consumentenprijzen gebaseerd op schattingen op basis van surveyonderzoek met bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen en mogelijke bias. Voorts is het niet altijd eenvoudig om onderscheid te maken op drugsmarktniveau. Per indicator worden – ook in de NDM en politierapportages – disclaimers gegeven. Een veel gehoorde opmerking is bijvoorbeeld dat op dit moment de afzonderlijke inbeslagnames niet goed worden bijgehouden door de politie waardoor een landelijk beeld ontbreekt.

Daarbij merken we op dat er volgens de politie een grote kwaliteitsslag wordt gemaakt ten aanzien van de politiegegevens die worden verzameld voor het zogenoemde Fenomeenbeeld drugs. Deze rapportage/monitor, die gedurende de looptijd van onderhavig onderzoek wordt opgesteld door de Nationale Politie, beoogt ontwikkelingen van drugscriminaliteit beter in beeld te krijgen en te volgen. Het Fenomeenbeeld wordt – zo is de bedoeling – straks 4-jaarlijks periodiek uitgegeven en jaarlijks geactualiseerd. Gegevens die aanvankelijk niet beschikbaar of betrouwbaar waren zijn volgens de politie verbeterd. Zo zijn er data-inwinplannen geschreven om systematisch gegevens uit registratiesystemen te abstraheren en er heeft handmatig onderzoek plaatsgevonden om eventuele registratiefouten te corrigeren.

---

<sup>37</sup> Bijvoorbeeld in het licht van de door het ministerie van Justitie en Veiligheid beschikbaar gestelde gelden voor de aanpak van jonge aanwas van criminaliteit.

Indicatoren worden waar dat kan zo veel mogelijk gespecificeerd per drugsmarkt, voor in ieder geval de drie markten cannabis, cocaïne en synthetische drugs.

In bijlage 4 is een uitgebreidere versie opgenomen van de uitgangspunten. De concept shortlist met per indicator een toelichting over wenselijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit is te vinden in bijlage 5. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvragen 2-4:

2. *Wat kan per indicator gezegd worden over de beschikbaarheid van data?*
3. *In hoeverre kunnen voor indicatoren waar nu nog geen data voor beschikbaar zijn, alsnog data worden verzameld ten behoeve van een mogelijke toekomstige monitor?*
4. *Wat kan per indicator gezegd worden over de kwaliteit van de beschikbare data?*

### Fase 3: definitieve shortlist

In fase 3 is de concept shortlist gevalideerd in een expertmeeting. Deelnemers aan deze bijeenkomst (6 in totaal) waren betrokken beleidsambtenaren en data-experts vanuit het ministerie van JenV, de politie, het OM, Regioplan en de ICT-Uitvoeringsorganisatie (ICTU; verantwoordelijk voor o.a. Zichtopondermijning.nl). Door de aanwezigen werd bevestigd dat de voorgestelde indicatoren, met enkele kleine aanscherpingen, inderdaad de geëigende indicatoren zijn voor een toekomstige monitor. Er zijn in deze stap twee wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste zijn drie indicatoren afgefallen omdat de bijbehorende brondata volgens de deelnemers niet beschikbaar zijn respectievelijk niet drugscriminaliteit specifiek zijn en maar heel beperkt in relatie kunnen worden gebracht met drugscriminaliteit. Het betreft 'zuiverheid/kwaliteit bij import'; 'totaal bedrag integraal afgepakt geld voor de verschillende afpakmodaliteiten'; en 'aantal ingetrokken vergunningen wet Bibob'. Ten tweede werd het wenselijk geacht de scope op verschillende drugsmarkten breder te maken dan de aanvankelijke focus op cannabis, synthetische drugs en cocaïne. Ook werd tijdens de bijeenkomst ingegaan op de vraag hoe en waar een toekomstige monitor beheerd zou kunnen worden. Ter voorbereiding stelden we een discussion paper op die we mailden naar de deelnemers aan de expertsessie. De uitkomsten, een voorstel voor monitoring, zijn weergegeven in het volgende hoofdstuk.

## 2.2 Kanttekening

De uitkomsten van dit onderzoek zijn een momentopname. Drugscriminaliteit is een dynamisch, complex en omvangrijk probleem waarop vele partijen grip proberen te krijgen. Tijdens de looptijd van het onderzoek (periode november 2021- maart 2022) en op het moment van schrijven voorjaar 2022 zijn verschillende ontwikkelingen gaande die relevant zijn voor de uitkomsten van het onderzoek. Zo bleek bijvoorbeeld gedurende het onderzoek dat de politie al enige tijd bezig was met een vergelijkbaar proces om een eigen rapportage/monitor in te richten: het Fenomeenbeeld. Op basis van interviews is daarin inzicht verkregen. De precieze resultaten van het Fenomeenbeeld hebben we echter niet kunnen verwerken. Ook wordt er vanuit het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) al langere tijd gewerkt aan het

verbeteren van indicatoren om drugsproblematiek beter in kaart te brengen. Verder wordt er ook geïnvesteerd in het meten van drugs en drugsmarkten, door het Strategisch Kenniscentrum Georganiseerde Ondernijnde Criminaliteit (SKC), dat op het moment van schrijven wordt ingericht.<sup>18</sup> We komen hierop terug in hoofdstuk 4.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we welke indicatoren op het moment van schrijven (maart 2022) op basis van de stappen in deze verkenning de meest geëigende indicatoren zijn om drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies te volgen. Daarnaast gaan we in op ontwikkelingen in de toekomst die nodig kunnen zijn de uitkomsten op enige termijn te actualiseren.

---

<sup>18</sup> Het SKC is een landelijk kenniscentrum dat beoogt de integrale aanpak van de georganiseerde ondernijnde criminaliteit te ondersteunen. Het SKC maakt deel uit van het Breed Offensief Tegen Ondernijnde Criminaliteit.



## 3 Een voorstel voor monitoring

In dit hoofdstuk presenteren we de uitkomsten van het verkennend onderzoek en doen we op basis daarvan een voorstel voor te meten indicatoren. Ook gaan we in op de zeggingskracht van voorgestelde monitoring en geven we aandachtspunten voor de toekomst.

We beantwoorden hiermee de volgende onderzoeksvragen:











5. Welke indicatoren zijn – rekening houdende met de beantwoording van voorgaande onderzoeksvragen – het meest geschikt om onderdeel te zijn van een (mogelijk) toekomstige monitor?
6. Tussen welke drugscriminaliteitscijfers en output van ingezette interventies bestaat al dan niet een (in)directe relatie?
7. Hoe kan – uitgaande van deze indicatoren – een toekomstige monitor eruitzien?

### 3.1 Kwantitatieve indicatoren geschikt voor monitoring











De drie onderzoeksfases, die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, hebben geresulteerd in de onderstaande lijst met indicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies (tabel 3.1). In de eerste kolom zijn de indicatoren benoemd op basis waarvan drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in kaart worden gebracht. Met een groen bolletje is aangegeven dat de data voor deze indicator periodiek beschikbaar en van voldoende kwaliteit zijn, een geel bolletje betekent dat de data periodiek beschikbaar zijn maar van beperkte kwaliteit, oranje geeft aan dat data niet periodiek beschikbaar zijn. Merk op dat indicatoren waarvan data helemaal niet beschikbaar zijn reeds zijn afgevallen. In de laatste twee kolommen is aangegeven via welke weg data (in ieder geval) beschikbaar zijn en wat de databronnen zijn. Het betreft een indicatie, de beschikbaarheid en kwaliteit van betreffende data kunnen per drugsmarkt verschillen.

Tabel 3.1: Shortlist indicatoren drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

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

Indicator	Indicatie beschikbaarheid en kwaliteit	Beschikbaar via	Databron
<b>Import</b>			
8. Inbeslagnames in Nederland en aan de Nederlandse grens (aantal en kg, grote hoeveelheden)		o.a. NDM	Politie, Kmar en Douane
9. Inbeslagnames in België; met partijen bestemming Nederland		o.a. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)	Belgische politie
<b>Productie in Nederland</b>			
10. Aantal opgerolde hennepplantages		o.a. NDM	Politie
11. Aantal opgerolde drugslabs en extractielocaties		o.a. NDM	Politie
12. Aantal ontmantelde cocaïne-extractie locaties		o.a. NDM	Politie
13. Aantal drugsafvaldumpingen		o.a. NDM	Politie
<b>Handel en distributie</b>			
14. Prijzen bij groothandel en tussenhandel		o.a. NDM	o.a. Antenne-onderzoek <sup>19</sup>
15. Zuiverheid/ kwaliteit bij retail		o.a. NDM	Drugs informatie en monitoring systeem (DIMS) en THC-monitor van het Trimbos-instituut
16. Straatprijzen/ consumentenprijzen		o.a. NDM	DIMS, THC-monitor en Antenne-data
<b>Gebruik</b>			
17. Drugsgebruik en andere gebruikscijfers		o.a. NDM	o.a. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) i.s.m. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en Trimbos-instituut.

<sup>19</sup> Jaarlijks terugkerend onderzoek, aanvankelijk gericht op Amsterdam, om trends op de drugsmarkt en middelengebruik te volgen dat wordt uitgevoerd in samenwerking met Jellinek.

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

<sup>20</sup> Wet Damocles, wet Victor en wet Victoria zijn bestuurlijke maatregelen die door gemeenten kunnen worden genomen om panden, inrichtingen of woningen te sluiten of ontegenen. Op basis van de Wet Damocles kunnen woningen worden gesloten waarin drugs (genoemd in de eerste of tweede lijst van de Opiumwet) worden verhandeld of aanwezig zijn. De Wet Victoria geeft de burgemeester bevoegdheid tot sluiting van een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf, bij (ernstige vrees voor) verstoring van de openbare orde rondom de woning of lokaal, veroorzaakt door gedragingen in de woning of het lokaal. Wet Victor tot slot gaat nog een stap verder. Indien een woning, woonkeet, woonwagen of ander gebouw is gesloten op grond van artikel 174a Gemeentewet, op grond van een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet of op grond van artikel 13b Opiumwet, dan kan het gemeentebestuur de eigenaar aanschrijven om naar keuze van het gemeentebestuur het gebouw aan een ander in gebruik te geven of het gebouw in beheer te geven aan een persoon of instelling werkzaam op het terrein van de huisvesting. Bron: hetccv.nl geraadpleegd 15 april 2022.

De meeste van de in de tabel genoemde indicatoren spreken voor zich, enkelen wellicht wat minder. Die lichten we kort toe:

- ③ Drugsresten in afvalwater. Met rioolwateranalyses worden hier ingezet voor het meten van gebruik. Ook kan op basis van een analyse van rioolwater een indruk worden gekregen van drugsproductie wanneer productieafval wordt geloosd. Een belangrijk onderscheid ten opzichte van de andere indicatoren is dat rioolwateranalyses een van de snellere (real-time) monitoring instrumenten vormen.
- ③ Met beschikbaarheid van drugs wordt bedoeld hoe makkelijk drugs door (mogelijke) gebruikers kunnen worden verkregen. Hiermee wordt de aanbodkant van de drugsmarkt in beeld gebracht. Dit kan worden nagevraagd in gebruikersonderzoeken. Ook kan de beschikbaarheid van drugs aldus de deelnemers worden berekend door te schatten hoeveel drugs er worden geïmporteerd en niet worden geëxporteerd. Die hoeveelheid blijft, zo is de berekening, over voor de Nederlandse markt. We merken op dat aan het gebruik van schattingen in een monitor ook nadelen kleven, en dat dit eerder als argument is gebruikt een indicator juist niet in de monitor op te nemen. In een nadere uitwerking van deze indicator zou aandacht besteed dienen te worden aan de betrouwbaarheid van betreffende schatting.

In de tabel is af te lezen dat er van de gewenste indicatoren op dit moment vijf indicatoren niet periodiek beschikbaar zijn. Ten aanzien van de kwaliteit merken we op dat de brondata van bijna alle indicatoren voor verbetering vatbaar zijn. Eigenlijk hebben alle indicatoren hun beperkingen, zo benadrukken ook de betrokken data-experts en deelnemers aan de sessie. Geen van de indicatoren is 100% betrouwbaar en valide. Verbetering van de kwaliteit van brondata is iets om op in te zetten bij het opstellen van de eventuele monitor en om rekening mee te houden bij de duiding, maar volgens de respondenten geen reden om een indicator van de lijst te halen. Voorts laat het overzicht zien dat in de NDM al een groot deel van de gevraagde indicatoren wordt verzameld en dat brondata afkomstig zijn van verschillende partijen.

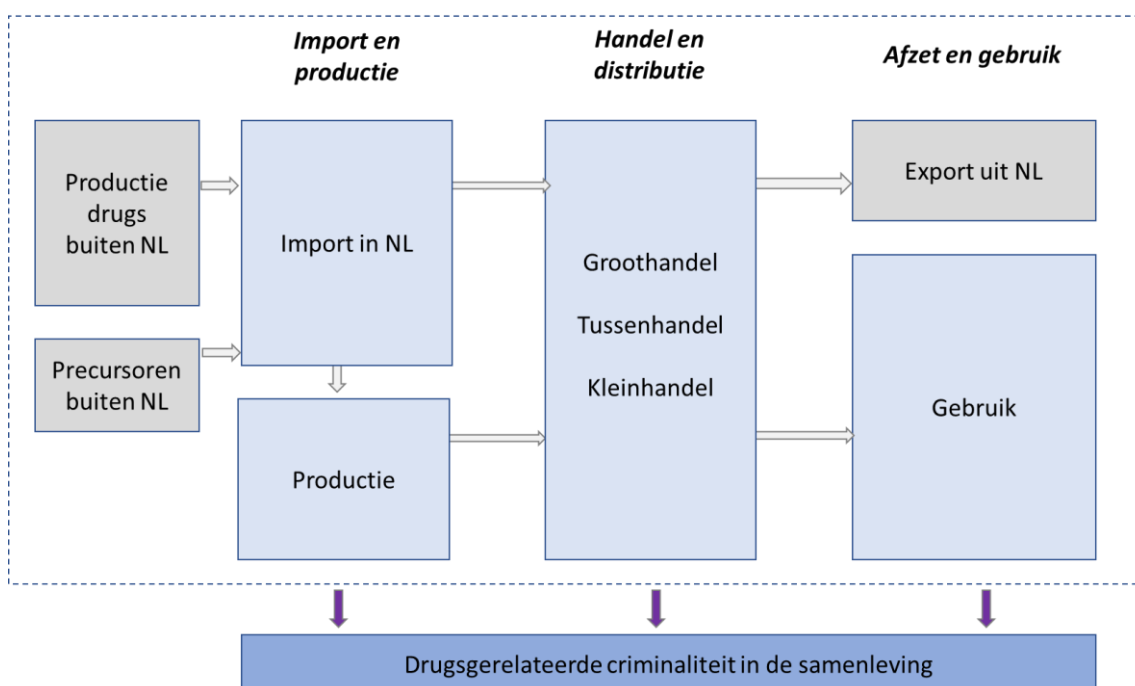
Indicatoren worden waar dat kan zo veel mogelijk gespecificeerd **per drugsmarkt**. Waar we aanvankelijk kozen voor drie markten: cannabis, cocaïne en synthetische drugs, gaven de deelnemers aan de expertmeeting te kennen dat deze lijst kan worden uitgebreid. Dat betekent dat per indicator ook gegevens gewenst zijn voor heroïne en overige drugs, waaronder *new psychoactive substances* (NPS) en crystal meth – waar op dit moment veel aandacht naar uit gaat. Een verdere opsplitsing per drugsmarkt kan onderwerp zijn van een verdiepend onderzoek. Zo geldt voor de cannabismarkt dat deze is op te splitsen in wiet (nadruk op binnenlandse teelt) en hash (nadruk op import). En voor synthetische drugs geldt dat deze zijn op te splitsen in ecstasy/mdma, amfetamine en overig. Ook (pre-)precursoren zouden kunnen worden meegenomen in een aanvullend, verdiepend onderzoek. Daarnaast zijn er enkele generieke indicatoren die ongeacht de drugs hetzelfde zijn (bijvoorbeeld het aantal en soort OM afdoeningen/uitspraken).

## 3.2 Duiding en zeggingskracht

Op basis van de voorgestelde monitor kunnen periodiek kernindicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in kaart worden gebracht. Door deze indicatoren niet alleen

zelfstandig maar juist ook in samenhang te beschouwen kunnen ontwikkelingen worden gevolgd en met elkaar in verband worden gebracht. De verschillende indicatoren zijn ingedeeld in verschillende thema's die ruwweg met elkaar samenhangen volgens onderstaand schema. We onderscheiden indicatoren die betrekking hebben op import en productie; handel en distributie; afzet en gebruik; drugsgelateerde criminaliteit in de samenleving. Daarnaast zijn er indicatoren die inzicht geven in de interventies gericht op het verstoren van de drugsmarkten en terugdringen/beheersbaar maken van drugsgelateerde criminaliteit (strafrechtelijk, bestuurlijk en financieel). Zoals eerder uiteengezet is het onderscheid soms niet helder te maken.

Figuur 3.1: versimpelde beleidslogica beleidsinterventies gericht op de aanpak van drugscriminaliteit



De selectie van indicatoren geeft alleen een benadering van de ontwikkelingen op de drugsmarkten en de in Nederland daarop ingezette interventies. Ontbrekende factoren in dit model zijn bijvoorbeeld indicatoren die zicht geven op de export. Omdat de meeste drugsimport en -productie bestemd zijn voor export is dit een belangrijke schakel in het geheel. Ook zicht op de import/productie van (pre)precursoren ontbreekt. Dergelijke gegevens waren niet beschikbaar of werden niet haalbaar geacht volgens de deelnemers aan de expertmeeting. Dit zijn grotendeels *hidden activities*; deze kun je niet routinematig meten, hooguit schatten op basis van onderzoek. De monitor kan worden gezien als mogelijke springplank voor vervolgonderzoek. Opvallende ontwikkelingen of juist het achterwege blijven daarvan kunnen leiden tot verdere vragen die met verdiepend onderzoek kunnen worden beantwoord.

Voor een verdere duiding en het leggen van relaties tussen drugscriminaliteitscijfers en (de output van) ingezette interventies zal altijd kwalitatieve informatie en verder verdiepend onderzoek nodig zijn. De monitor krijgt meer zeggingskracht door de kwantitatieve gegevens te combineren met kwalitatief onderzoek en

duidingssessies met materiedeskundigen.<sup>21</sup> Alleen dan kan daadwerkelijk iets worden gezegd over de relatie tussen verschillende indicatoren en – alleen tot op zekere hoogte – beleid/aanpak en geconstateerde ontwikkelingen.

Het daadwerkelijk meten van de effectiviteit van het beleid (in termen van outcome) is op basis van de voorgestelde monitor niet goed mogelijk. Enerzijds omdat het gevoerde (maatwerk)beleid zelf nauwelijks te kwantificeren valt. Anderzijds omdat het geïsoleerde effect van het beleid op de outcome variabelen niet op wetenschappelijk aanvaardbare wijze betrouwbaar te meten valt. De ontwikkelingen op het terrein van drugscriminaliteit en drugsmarkten worden tenslotte door veel meer factoren beïnvloed dan alleen de beleidsinspanningen. In een eventuele effectmeting zou dan gewerkt moeten worden met een quasi-experimenteel onderzoeksdesign.<sup>22</sup>

### 3.3 Doorontwikkeling

Op basis van het onderzoek hebben we een shortlist van 20 indicatoren opgesteld, een basisset. Deze selectie is voor dit moment de meest wenselijke en haalbare selectie. In de toekomst kan die lijst en de wijze van monitoren veranderen. Op basis van de interviews en de expertsessie – met onder andere data-experts van de politie, het OM, het WODC, het Trimbos-instituut, Regioplan en ICTU en het ministerie van JenV – en de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie zijn namelijk meerdere suggesties gedaan voor doorontwikkeling.

#### **Verbeteren van bestaande indicatoren**

In het algemeen geldt dat iedere indicator zijn beperkingen kent (zie 3.1 en bijlage 5). Voor vijf van de twintig indicatoren is de kwaliteit voor verbetering vatbaar. Het aanpakken van deze beperkingen draagt bij aan de doorontwikkeling van de indicatoren en daarmee de zeggingskracht van de mogelijke monitor.

---

<sup>21</sup> Dergelijke sessies worden nu ook georganiseerd in het kader van de NDM.

<sup>22</sup> Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het Experiment Gesloten Coffeeshopketen. Het doel van het experiment is na te gaan of en hoe op kwaliteit gecontroleerde cannabis aan coffeeshops kan worden geleverd en wat de effecten hiervan zijn. Voor de evaluatie van het experiment wordt gebruik gemaakt van een quasi-experimentele onderzoeksopzet. Er worden tien interventiegemeenten (experimentele groep waar de gesloten coffeeshopketen wordt geïmplementeerd) en vermoedelijk een vergelijkbaar aantal vergelijkingsgemeenten (controlegroep waar de huidige situatie wordt gehandhaafd) geselecteerd. In zowel de interventie- als de vergelijkingsgemeenten wordt een nulmeting uitgevoerd voordat het experiment van start gaat, gevolgd door een viertal jaarlijkse metingen gedurende de experimenteerfase. Naast het in kaart brengen van de effecten wordt ook gekeken naar het implementatieproces van het experiment in de gemeenten (bron: [www.trimbos.nl](http://www.trimbos.nl) geraadpleegd 1 mei 2022).

Vijf van de twintig geselecteerde indicatoren vragen daarbij extra aandacht omdat die nu maar beperkt beschikbaar zijn:

- ③ Drugsresten in afvalwater
- ③ Beschikbaarheid van drugs
- ③ Aantal rechtshulpverzoeken
- ③ Totaalbedrag ontnemingen en incassoresultaten voor de verschillende afpakmodaliteiten
- ③ Aantal gesloten (drugs) panden (wet Damocles, wet Victor, wet Victoria)

Vooraf de indicatoren 'drugsresten in afvalwater' en 'beschikbaarheid van drugs' zijn aangemerkt als relevant. Beide indicatoren kunnen dienen als triangulatie, door ze te combineren met of af te zetten tegen andere indicatoren. Zo kan een benadering van 'beschikbaarheid van drugs' worden gemaakt door op jaarbasis het totale aantal liters/kilo's dat men heeft gebruikt af te zetten tegen bijvoorbeeld geschatte import. En er kan een benadering van drugsgebruik worden gemaakt op basis van 'drugsresten in afvalwater' én populatiesurveys; waarbij zowel bijna real-time (rioolwateranalyses) als retrospectieve informatie (surveys) worden gebruikt. Ook kan in de gaten worden gehouden hoe deze gegevens zich tot elkaar verhouden.

Ook het EMCDDA maakt overigens bij de duiding gebruik van een dergelijke samenhang tussen indicatoren. Zo signaleert het EMCDDA in haar European Drug Report 2020 een toename van de beschikbaarheid van cocaïne die blijkt uit meer inbeslagnames van cocaïne, zuivere cocaïne voor een relatief lage prijs, en een steeds snellere bezorging aan de gebruikers op een concurrerende markt.

### **Overweeg aansluiting bij bestaande monitoren**

Nagedacht dient te worden over wie dergelijke gegevens verzamelt, analyseert en rapporteert. Door respondenten in de interviews en expertmeeting is een pleidooi gehouden om aansluiting te zoeken bij bestaande monitoren en geen nieuwe monitor in te stellen. Er wordt, zo stellen ze, al veel gemeten. Daarbij lijkt bij een belangrijke data-leverende partij (politie) weinig animo om een nieuwe monitor in te richten onder auspiciën van het ministerie van JenV. Dit levert naar zeggen veel extra werk. De politie heeft afgelopen jaar veel tijd en moeite gestoken om juist drugscriminaliteit goed in beeld te krijgen en te houden met het opstellen van het (periodieke) Fenomeenbeeld drugs. Om bovenstaande redenen kan worden overwogen te onderzoeken of nieuwe indicatoren toegevoegd kunnen worden aan de NDM of eventueel het Fenomeenbeeld van de politie. Dit is een duurzame oplossing omdat dan wordt aangesloten bij openbare en periodieke, jaarlijks geüpdatete publicaties.

### **Uitwerking rapportage en dashboard van later orde**

Het is, zonder dat duidelijk is hoe de monitor precies vorm krijgt en wie de gegevens analyseert en rapporteert, te vroeg om in te gaan op de uitwerking van de mogelijke toekomstige monitor. Het uitwerken van mogelijke dashboards, tabellen en grafieken wordt op dit moment door respondenten en onderzoekers nog niet zinvol geacht. Dit zijn keuzes die kunnen worden gemaakt door de aanvrager van het onderzoek,

pDGO. We raden aan een dergelijke keuze te maken in overleg met in ieder geval het Trimbos-instituut, de politie, het OM en het WODC.

### **Actualiseer de monitormethodiek periodiek**

Gezien de huidige ontwikkelingen lijkt het verstandig om periodiek te kijken of de monitormethodiek volstaat en of hiermee de gewenste beleidsrelevante vragen kunnen worden beantwoord. Ontwikkelingen om daarbij te volgen zijn:

- ③ De ontwikkelingen rondom het Fenomeenbeeld drugs van de Nationale Politie. De rapportage die we binnen de deadline van onderhavige verkenning niet hebben kunnen inzien leidt mogelijk tot een aanscherping van enkele voorgestelde indicatoren.
- ③ De verbetering van indicatoren van rioolwateranalyse. Het KWR<sup>23</sup> werkt op dit moment met het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) aan een verbetering van rioolwateranalyses. Momenteel zijn diverse partijen bezig om dit in kaart te brengen met als doel om een doorlopend, bijna real-time beeld te maken van de omvang van het gebruik van diverse drugs. Het KWR neemt voor Nederland deel aan de Sewage analysis CORE group (SCORE-groep), onderdeel van het Europese SCORE-netwerk, en werkt aan de verbetering van indicatoren rioolwateranalyse.<sup>24</sup>
- ③ Het SKC, dat momenteel in oprichting is, werkt aan het opstellen en in kaart brengen van 'eigen' kennis en kernindicatoren. Het SKC beoogt de integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit – waaronder drugscriminaliteit – te ondersteunen. Het lijkt zinvol deze op elkaar af te stemmen.
- ③ Voor een verdere verdieping kan een combinatie met gegevens van het dashboard Zicht op ondermijning interessant zijn. Het dashboard geeft gemeenten inzicht in patronen op het gebied van vastgoed en drugs in hun wijken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om locatie- en inkomenskenmerken, maar ook om gegevens over veroordelingen door het OM en om inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel. In een beveiligde omgeving worden deze gegevens gecombineerd met data van andere betrouwbare landelijke bronnen, zoals gemeenten, het Kadaster en de Financial Intelligence Unit (FIU). Geopperd werd bijvoorbeeld om te kijken naar persoonskenmerken achter veroordeelden van drugsfeiten. Dergelijke gegevens zijn systematisch beschikbaar. Voorts ook zijn gegevens op gemeente en wijkniveau beschikbaar.

---

<sup>23</sup> KWR, voorheen keuringsdienst voor waterleidingartikelen, is een zelfstandige organisatie met als aandeelhouders de Nederlandse waterbedrijven. KWR houdt zich onder andere bezig met waterwetenschap.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld [https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/waste-water-analysis\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/waste-water-analysis_en). Geraadpleegd 20 april 2022.



## 4 Conclusie

Onderhavige studie is gericht op het bieden van een shortlist van kwantitatieve indicatoren die onderdeel kunnen worden van een toekomstige monitor op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en beschrijven we de slotconclusie.

### 4.1 Conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen

#### *Inventarisatie kwantitatieve indicatoren*

1. **Welke kwantitatieve indicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies komen naar voren uit binnen- en buitenlandse wetenschappelijke literatuur en monitors?**

Binnen het onderzoek kwamen 56 kwantitatieve indicatoren naar voren die in theorie inzicht geven in drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Indicatoren hebben betrekking op met name de output en in mindere mate de outcome van interventies. Dergelijke indicatoren worden ook gebruikt om de drugscriminaliteit in kaart te brengen. Deze lijst indicatoren is binnen het onderzoek beschouwd als een longlist.

#### *Beschikbaarheid en kwaliteit data*

2. **Wat kan per indicator gezegd worden over de beschikbaarheid van data?**
3. **In hoeverre kunnen voor indicatoren waar nu nog geen data voor beschikbaar zijn, alsnog data worden verzameld ten behoeve van een mogelijke toekomstige monitor?**
4. **Wat kan per indicator gezegd worden over de kwaliteit van de beschikbare data?**

Op basis van het onderzoek zijn 20 indicatoren geïdentificeerd die relevant zijn en technisch haalbaar. Het gaat voor een groot deel om indicatoren die periodiek beschikbaar zijn. Een belangrijk deel van deze indicatoren is onderdeel van de NDM. In deze monitor – die vooral focust op drugsgebruik – wordt jaarlijks gerapporteerd over drugscriminaliteit. Het gaat hierbij primair om registratiegegevens. De bijbehorende dataverzameling bestaat vooral uit het opvragen van gegevens bij verschillende bronnen: de politie, het OM, de Kmar, de Douane en andere ketenpartners.

Dit betekent niet dat alle beschikbare data van goede kwaliteit worden geacht. Eigenlijk hebben alle indicatoren hun beperkingen, zo benadrukken de betrokken data-experts en beleidsmedewerkers. Dit is voor de respondenten en deelnemers van de expertsessie – waaronder Trimbos-instituut, Regioplan, de politie, het OM, de wetenschappelijke raad van de NDM en het WODC en het ministerie van JenV – geen reden om een indicator van de monitor uit te sluiten, maar het is wel iets om rekening mee te houden bij de analyse en

interpretatie van de uitkomsten. Ook is verbetering van de kwaliteit van brondata nodig om de zeggingskracht van een (mogelijke) toekomstige monitor te vergroten.

De vraag in hoeverre voor indicatoren waar nu nog geen data voor beschikbaar zijn, alsnog data kunnen worden verzameld, wordt door geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting niet opportuun geacht. Het is niet wenselijk volgens betrokkenen. Beter kan worden ingezet op de verbetering van kwaliteit van de bestaande indicatoren. Dit geldt voor alle data maar met name ten aanzien van de indicatoren die gericht zijn op afzonderlijke inbeslagnames, rioolwateranalyses, de beschikbaarheid van drugs, het aantal rechtshulpverzoeken, de totaalbedragen van ontnemingen en de aantallen gesloten drugspannen.

#### *Relatie tussen indicatoren*

#### **5. Tussen welke drugscriminaliteitscijfers en output van ingezette interventies bestaat al dan niet een (in)directe relatie?**

De verschillende indicatoren zijn ingedeeld in thema's die ruwweg met elkaar samenhangen via een versimpeld vraag- en aanbodmodel van de drugsmarkten. We onderscheiden indicatoren die betrekking hebben op import en productie; handel en distributie; afzet en gebruik; en overige drugscriminaliteit in de samenleving. Daarnaast zijn er indicatoren die inzicht geven in de interventies die gericht zijn op het verstoren van de drugsmarkten en het terugdringen/beheersbaar maken van drugsgelateerde criminaliteit (strafrechtelijk, bestuurlijk en financieel). Zo kan een inbeslagname van een grote partij de prijs opdrijven, of het oprollen van een kopstuk leiden tot een machtsvacuüm waardoor geweld tussen drugshandelaren escaleert. Het onderscheid is soms niet helder te maken.

Voor het leggen van causale relaties tussen drugscriminaliteitscijfers en (de output van) ingezette interventies is een dergelijke kwantitatieve monitor niet toereikend. Enerzijds omdat het gevoerde (maatwerk)beleid zelf nauwelijks te kwantificeren valt. Anderzijds omdat het geïsoleerde effect van het beleid op de outcome variabelen evenmin te meten is. De ontwikkelingen op het terrein van drugscriminaliteit en drugsmarkten worden tenslotte door veel meer factoren beïnvloed dan alleen de beleidsinspanningen. De monitor krijgt meer zeggingskracht door de kwantitatieve gegevens te combineren met kwalitatief, verdiepend onderzoek en duidingssessies met materiedeskundigen.<sup>25</sup> Alleen dan kan mogelijk iets worden gezegd over de relatie tussen verschillende indicatoren en – alleen tot op zekere hoogte – over de relatie tussen beleid/aanpak en geconstateerde ontwikkelingen.

---

<sup>25</sup> Dergelijke sessies worden nu ook georganiseerd in het kader van de NDM.

### Mogelijke toekomstige monitor

#### 6. Welke indicatoren zijn – rekening houdende met de beantwoording van voorgaande onderzoeksvragen – het meest geschikt om onderdeel te worden van een toekomstige monitor?

Op basis van de criteria wenselijkheid, beschikbaarheid en kwaliteit blijken de volgende indicatoren het meest geschikt om deel uit te maken van een (mogelijk) toekomstige monitor:

Shortlist indicatoren	
<b>Import</b>	
1.	Inbeslagnames in Nederland en aan de Nederlandse grens (aantal en kg, grote hoeveelheden)
2.	Inbeslagnames in België; met partijen bestemming Nederland
<b>Productie in Nederland</b>	
3.	Aantal opgerolde hennepplantages
4.	Aantal opgerolde drugslabs en extractielocaties
5.	Aantal ontmantelde cocaïne-extractie locaties
6.	Aantal drugsafvaldumpingen
<b>Handel en distributie</b>	
7.	Prijzen bij groothandel en tussenhandel
8.	Zuiverheid/ kwaliteit bij retail
9.	Straatprijzen/ consumentenprijzen
<b>Gebruik</b>	
10.	Drugsgebruik en andere gebruikscijfers
11.	Drugsresten in afvalwater
12.	Beschikbaarheid van drugs
<b>Overige drugscriminaliteit in de samenleving</b>	
13.	Aantal en type delicten tegen drugswetten
14.	Aantal liquidaties toe te rekenen aan drugsgerelateerde criminaliteit
<b>Strafrechtelijke interventies</b>	
15.	Aantal opsporingsonderzoeken
16.	Aantal en soort OM afdoening/uitspraken
17.	Aantal verstoorde criminele samenwerkingsverbanden (csv's)
18.	Aantal rechtshulpverzoeken
<b>Financiële interventies</b>	
19.	Totaalbedrag ontnemingen en incassoresultaten voor de verschillende afpakmodaliteiten
<b>Bestuurlijke interventies</b>	
20.	Aantal gesloten (drugs) panden (wet Damocles, wet Victor, wet Victoria)

Indicatoren worden waar dat kan zo veel mogelijk gespecificeerd per drugsmarkt.

## 7. Hoe kan – uitgaande van deze indicatoren – een toekomstige monitor eruitzien?

Deze vraag werd uiteindelijk door de respondenten niet opportuur geacht. Wel werden ten aanzien van een toekomstige monitor enkele aandachtspunten naar voren gebracht:

### Verbeteren van bestaande indicatoren

Iedere indicator kent zijn beperkingen. Het aanpakken van deze beperkingen draagt bij aan de doorontwikkeling van de indicatoren. Daarbij vragen de volgende indicatoren extra aandacht:

- ③ Druggebruik resten in afvalwater op basis van rioolwateranalyses.
- ③ Beschikbaarheid van drugs – volgens populatiesurveys (vragend naar verkrijgbaarheid) én op basis van berekeningen (op basis van verschillende brondata).
- ③ Aantal rechtshulpverzoeken.
- ③ Totaalbedrag ontnemingen en incassoresultaten voor de verschillende afpakmodaliteiten.
- ③ Aantal gesloten (drugs) panden (wet Damocles, wet Victor, wet Victoria).

### Overweeg aansluiting bij bestaande monitoren

Nagedacht dient te worden over wie dergelijke gegevens verzamelt, analyseert en rapporteert. Door respondenten – waaronder data-experts, wetenschappers en beleidsmedewerkers van de politie, het OM, het WODC, het Trimbos-instituut en het ministerie van JenV – is een pleidooi gehouden om de nieuwe indicatoren onder te brengen bij een bestaande monitor en geen nieuwe monitor op te tuigen. De voordelen en nadelen van een mogelijke nieuwe monitor dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Het is, zonder dat duidelijk is hoe de monitor precies vorm krijgt en wie de gegevens analyseert en rapporteert, te vroeg om in te gaan op de uitwerking van de monitor.

### Evalueer en zo nodig actualiseer de monitormethodiek periodiek

Gezien de huidige ontwikkelingen lijkt het verstandig om periodiek te kijken of de monitormethodiek volstaat en of hiermee de gewenste beleidsrelevante vragen kunnen worden beantwoord. Ontwikkelingen om daarbij te volgen zijn:

- ③ De ontwikkelingen rondom het Fenomeenbeeld drugs.
- ③ Het Europese SCORE-netwerk, waarin het KWR participeert, werkt aan verbetering van diverse indicatoren waaronder rioolwateranalyse-indicatoren.
- ③ Het SKC, dat momenteel in oprichting is, werkt aan de het opstellen en in kaart brengen van 'eigen' kennis en kernindicatoren.
- ③ Voor een verdere verdieping kan een combinatie met gegevens van het dashboard Zicht op ondermijning interessant zijn.

## 4.2 Slotconclusie

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

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

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

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

# Bijlagen

# Bijlage 1 Begeleidingscommissie

De verkenning is begeleid door een door het WODC ingestelde begeleidingscommissie. Er hebben vier vergaderingen met de begeleidingscommissie plaatsgevonden om de voortgang van het onderzoek en de te maken keuzes daarbij te bespreken.

De begeleidingscommissie onder voorzitterschap van

- ③ Prof. Dr. E. Kolthoff, Avans Hogeschool en Open Universiteit

is als volgt samengesteld:

- ③ Dr. M. van Laar, Trimbos-instituut
- ③ Dr. A. Nabben, Hogeschool van Amsterdam
- ③ Dr. E. Kruisbergen, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- ③ Dr. mr. B. van Gestel, WODC
- ③ Drs. L. Heuts, WODC

# Bijlage 2 Inventarisatie van bestaande indicatoren

Deze bijlage geeft een overzicht van de bestaande indicatoren drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies. Navolgend gaan we in op:

- ③ bronnen;
- ③ bestaande indicatoren.

## B2.1 Bronnen

Op dit moment zijn er verschillende bronnen waarmee drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in kaart worden gebracht. We geven hieronder op basis van literatuuronderzoek een overzicht van de belangrijkste voor Nederland relevante bronnen waarin kwantitatieve indicatoren worden gebruikt. We hebben voor dit overzicht ook gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek naar 25 jaar aanpak van drugscriminaliteit (Abraham et al 2021) en de input van de interviews en expertsessie die leidden tot een aanvulling. De bronnen overlappen deels. Zo bevat de NDM informatie uit de andere bronnen, en baseren sommige bronnen zich op de NDM.

### **Nationale Drug Monitor**

Verreweg de belangrijkste bron die in Nederland beschikbaar is om zicht te houden op (cijfermatige) ontwikkelingen in het drugsgebruik en de bestrijding van drugscriminaliteit is de NDM. De NDM is een jaarlijkse uitgave van het Trimbos-instituut en het WODC. De NDM bestaat sinds 1999, en is ingesteld op initiatief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Sinds 2002 ondersteunt ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid de NDM. Dit instrument staat onder begeleiding van een wetenschappelijke raad die de kwaliteit en onafhankelijkheid bewaakt, en voorziet als enige in trendgegevens over een langere termijn. De NDM biedt niet alleen cijfers, maar ook inzicht in de resultaten van nieuw (internationaal) onderzoek, beleidsontwikkelingen en nieuwe onderzoeksmethoden, zoals het schatten van drugsgebruik op basis van analyses van het rioolwater. De NDM rapporteert ook aan internationale organisaties, waaronder het EMCDDA en het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

Ten aanzien van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies worden in de NDM cijfers gerapporteerd over inbeslagnames, aangetroffen productielocaties en de afdoening van drugszaken. De rapporten gaan daarnaast in op relevante ontwikkelingen in wetgeving en beleid. De cijfers over de geregistreerde drugscriminaliteit en de strafrechtelijke reactie hierop, worden gerapporteerd aan de hand van met het ministerie van JenV overeengekomen indicatoren (illegale handel, bezit en productie van drugs en de criminaliteit en overlast door gebruikers).



De NDM is gebaseerd op gegevens uit de registratiesystemen van het OM, de politie en op justitiële documentatie.<sup>26</sup> Daarnaast worden jaarlijks de bevindingen uit nieuw gepubliceerd onderzoek samengevat. De praktische gegevensverzameling evenals de analyse en rapportage van de hoofdstukken in de NDM over alcohol- en drugsgerelateerde criminaliteit (illegale handel, productie en het bezit van drugs en criminaliteit en overlast door alcohol- en drugsgebruikers) is momenteel (in 2021 en 2022) door het WODC uitbesteed aan onderzoeksbureau Regioplan.

### **Jaarrapportages OM en politie 'aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit'**

Sinds 2010 maken het OM en de politie inzichtelijk op welke manier de georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit wordt aangepakt. De jaarlijkse rapporten worden toegezonden aan de Tweede Kamer. Het laatstverschenen rapport presenteert cijfers over 2018.

In de rapporten wordt de inzet op het gebied van opsporing en vervolging in beeld gebracht en gerelateerd aan de doelstellingen van de Veiligheidsagenda. De cijfers betreffen uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van de onderzoeken die werden uitgevoerd door de Bijzondere Opsporingsdiensten zoals Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de KMar. In de rapporten worden ontwikkelingen in de cijfers ook inhoudelijk nader geduid. Een nadeel van de jaarrapportages is dat de wijze van rapporteren over afzonderlijke drugsmarkten door de jaren heen niet uniform was, bijvoorbeeld omdat categorieën werden aangepast of samengevoegd, of de resultaten van afzonderlijke instanties niet op dezelfde wijze werden gerapporteerd. Als gevolg daarvan is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in lange termijn trends.

### **Nationaal dreigingsbeeld**

De nationale dreigingsbeelden georganiseerde criminaliteit werden gepubliceerd in 2004, 2008, 2012 en 2017. Ten aanzien van specifieke drugsmarkten wordt steeds een terug- en vooruitblik geboden. De nationale dreigingsbeelden zijn gebaseerd op deelstudies naar thema's die als prioriteit werden benoemd, alsmede op bredere inventarisaties van criminele markten die zich mogelijk tot een (nieuwe) dreiging kunnen ontwikkelen. In 2008 en 2012 werden de deelstudies naar specifieke drugsmarkten ook afzonderlijk gepubliceerd, maar bij de laatste editie van het nationaal dreigingsbeeld werd alleen het samenvattende hoofdrapport openbaar gemaakt. De deelstudies die de onderlegger vormen voor het overkoepelende dreigingsbeeld zijn gebaseerd op uiteenlopende informatie: analyses van dossiers van afgesloten opsporingsonderzoeken en andere politiegegevens, expertinterviews en literatuurstudie. Het zijn echter geen rapporten waarin op basis van een vaste set van indicatoren, trends worden gevolgd. De rapporten bieden wel enig inzicht in effecten, bijvoorbeeld waar het gaat om veranderingen in *modi operandi* van criminelen.

---

<sup>26</sup> Sinds de editie van het Jaarbericht NDM 2018 wordt aangesloten bij het algemene WODC Datawarehouse, met name voor de cijfers over vervolging en berechting. Deze cijfers zijn afkomstig uit de landelijke registratie van het OM en zijn gebaseerd op de in Criminaliteit en rechtshandhaving 2018 gehanteerde definities (Choenni et al., 2019).

### **Nieuw: periodieke rapportage politie 'Fenomeenbeeld drugs'**

De politie werkt op het moment van schrijven aan de publicatie van een Fenomeenbeeld drugs: "De narcostand van Nederland". Het Fenomeenbeeld beoogt ontwikkelingen van drugscriminaliteit beter in beeld te krijgen én periodiek te monitoren. Daarmee wordt een kwaliteitsverbetering geleverd van indicatoren die nu worden gemeten aan de hand van jaarrapportages van het OM en politie en (mede op basis van die bronnen) aan de hand van de NDM.

De focus ligt op gegevens van de politie, met als doel de omvang, aard en ontwikkeling van drugsmarkten en criminaliteit in kaart te brengen. Ook wordt gebruik gemaakt van handmatig zoekwerk en data van ketenpartners als douane, KMar en FIOD. Het Fenomeenbeeld gaat uitgebreid in op verschillende vormen van drugscriminaliteit voor vier verschillende drugsmarkten. De bedoeling is om jaarlijks te rapporteren en 4-jaarlijks een rapportage te maken die vergelijkbaar is met de rapportages voor het nationaal dreigingsbeeld. De eerste rapportage staat gepland voor april 2022.

DSP-groep kon geen inzage krijgen in de tekst van de conceptrapportage maar in een mondelinge toelichting is aangegeven welke indicatoren in de rapportage van het Fenomeenbeeld worden opgenomen.

### **Jaarverslagen RIEC's/ LIEC**

In de jaarverslagen van de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) worden de werkzaamheden in het betreffende jaar verantwoord, met betrekking tot het ondersteunen van de partners in het integraal bestrijden en voorkomen van ondermijnende criminaliteit. De activiteiten van de centra worden vooral inhoudelijk beschreven, bijvoorbeeld de bevindingen uit opgestelde ondermijningsbeelden, de signalen die werden verkregen van, of doorgegeven aan de RIEC-partners, initiatieven op het vlak van bestuurlijke weerbaarheid, en de uitgevoerde thematische aanpakken. De verslagen presenteren cijfers voor vijf indicatoren. Deze worden niet gekoppeld aan concrete en meetbare doelstellingen en worden niet met eerdere jaren vergeleken. Door de verschillende jaarrapporten naast elkaar te leggen kan slechts een beperkt beeld worden verkregen van ontwikkelingen in de tijd, aangezien de categorieën waarover wordt gerapporteerd niet in alle jaren gelijk zijn. De indicatoren bieden daarnaast niet altijd goed inzicht in wat de cijfers precies betekenen, bijvoorbeeld omdat wordt gerapporteerd over aantallen interventies, aantallen ingebrachte RIEC-casussen, of bestuurlijke rapportages, waarvan niet duidelijk is wat deze precies inhielden.

### **EMCDDA en UNODC**

Naast bovenstaande Nederlandse studies en monitoren zijn ook de EMCDDA en UNODC relevant te noemen, hoewel deze strikt genomen niet als bron dienen te worden aangemerkt. Zowel het EMCDDA als het UNODC halen systematisch (ook) kwantitatieve informatie bij landen op en publiceren deze. Daarnaast spelen zij direct en indirect een aanjagende rol bij het verbeteren van indicatoren om drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies te meten.

Het EMCDDA, dat vanaf haar oprichting in 1995 als doel heeft om de EU en haar lidstaten te voorzien van feitelijke overzichten van de Europese drugsproblematiek, verzamelt een brede range aan kwalitatieve en kwantitatieve informatie over drugsmarkten en drugsgebruik via haar lidstaten en publiceert jaarlijks haar bevindingen. Daarnaast speelt het EMCDDA een rol in de verbetering van *drug supply* indicatoren waarmee de drugsmarkten in Europa kunnen worden gemonitord. De NDM én de politie leveren (Nederlandse) data aan het EMCDDA.<sup>27</sup>

De UNODC is een organisatie van de Verenigde Naties die in 1997 werd opgericht. Jaarlijks publiceert het UNODC het World Drug Report. Daartoe worden kerngegevens informatie aangeleverd door verschillende partijen van verschillende landen aan de hand van uitvoerige Annual Report Questionnaire (ARQ). Voor Nederland worden de gevraagde gegevens geleverd door het Trimbos-instituut samen met het ministerie van JenV. World Drug Reports geven een mondiaal overzicht van de vraag en aanbod voor verschillende drugs.

### **Dashboard Zicht op Ondernijning**

Het dashboard Zicht op Ondernijning biedt gemeenten informatie over patronen van ondernijnende criminaliteit en de potentiële voedingsbodems daarvan binnen hun eigen gemeente. Zicht op Ondernijning richt zich op het versterken van de informatiepositie van gemeenten op twee hoofdthema's: (1) drugsproblematiek en (2) misbruik van vastgoed. Door het dashboard te gebruiken kunnen gemeenten hun beperkte capaciteit zo effectief mogelijk inzetten en daarmee preventief optreden tegen ondernijning. Al deze informatie is openbaar toegankelijk op [www.zichtopondernijning.nl](http://www.zichtopondernijning.nl) en is hierdoor ook bruikbaar voor andere partijen. Het dashboard Zicht op Ondernijning is in december 2019 gelanceerd. Ongeveer viermaal per jaar is er een nieuwe release. Het dashboard is onderdeel van de CityDeal Zicht op ondernijning; een samenwerkingsverband tussen ministeries, gemeenten, stichting ICTU en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Bij de analyses op het dashboard wordt gebruikgemaakt van microdata van het CBS.<sup>28</sup> Deze data kunnen (binnen de beveiligde analyseomgeving van het CBS) worden aangevuld met externe databronnen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om gegevens over geruimde hennepwekerijen en drugslabs en om verdachte transacties; transacties die door de Financial Intelligence Unit (FIU) - Nederland (onderdeel van de politie) als 'verdacht' zijn aangemerkt.

---

<sup>27</sup> Het Trimbos-instituut is het Nederlandse Focal Point voor het EMCDDA en pakt deze taak samen met het WODC grotendeels op vanuit de NDM. De rol van Focal Point strekt verder dan alleen cijfers en data aanleveren.

<sup>28</sup> Microdata zijn koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau, waarmee een onderzoeker onder strikte voorwaarden zelf statistisch wetenschappelijk of beleidsonderzoek kan doen. Het gaat om zogeheten gepseudonimiseerde gegevens. Dat wil zeggen dat direct identificerende persoonskenmerken worden vervangen door een unieke code. Hierdoor kunnen statistisch relevante patronen inzichtelijk worden gemaakt, zonder dat zichtbaar is over welke persoon het gaat.

## Eenmalige studies

Daarnaast zijn in de afgelopen jaren ook verschillende studies uitgevoerd gericht naar specifieke criminale fenomenen en de aanpak daarvan. Studies waarin kwantitatieve indicatoren naar voren komen zijn bijvoorbeeld:

- ③ Samenspannen tegen XTC (Neve et al., 2007)
- ③ Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid (Van Laar & Van Ooyen-Houben, 2009)
- ③ Aard en omvang van criminale bestedingen: eindrapportage (Unger et al., 2018)
- ③ Hennepkwekerijen (Politie, 2019)
- ③ Drugscriminaliteit in de Rotterdamse Haven ( Staring et al., 2019)
- ③ De export van in Nederland geteelde cannabis (Van der Giessen et al., 2014)
- ③ Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning: de kosten in beeld (Andersson Elffers Felix, 2020)

De lijst met geraadpleegde literatuur is opgenomen in bijlage 3.

## B2.2 Bestaande indicatoren

Op basis van bovenstaande bronnen is een longlist opgesteld van indicatoren op het terrein van drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies die mogelijk relevant zijn voor Nederland. Deze lijst is niet uitputtend, maar opgesteld indachtig de bruikbaarheid voor monitoring: het gaat om kwantitatieve indicatoren met de focus op drugscriminaliteit, op hoofdlijnen en met enige focus en onderlinge samenhang. Hierbij is nog *niet* gekeken naar de kwaliteit van de indicatoren, en de beschikbaarheid. Dat is gebeurd bij een selectie van de indicatoren.

De geïnventariseerde indicatoren zijn ingedeeld in indicatoren die iets zeggen over output en indicatoren die iets zeggen over outcome/effect. Op theoretische grond en in lijn met het beleidsevaluatie-raamwerk zoals gepresenteerd in 1.6 zou ook een indeling in 'overheidsinterventies' en 'criminaliteit' gewenst zijn. Een goede splitsing tussen indicatoren die betrekking hebben op drugscriminaliteit en indicatoren die betrekking hebben op overheidsinterventies valt echter niet te maken. Vaak zeggen met name outputindicatoren iets over zowel de interventie als de drugsmarkt. Zo kan een toename van het aantal opgerolde cocaïnewaterijen een gevolg zijn van de toegenomen cocaïneverwerking in Nederland, die nu op grotere schaal plaatsvindt; maar ook van een groter politieteam dat met meer fte is ingezet voor deze zaak.

Tabel B2.1: Inventarisatie indicatoren drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies

Output
<b>Import, productie</b>
Productie wereldwijd
Inbeslagnames drugs (kg, liter)
In beslag genomen chemicaliën voor drugsproductie (kg, liter)
Aantal ontmantelde productielocaties van drugs
Aantal geruimde hennepkwekerijen
Aantal geregistreerde afvaldumplocaties
Aantal aangehouden drugskoeriers
Aantal containercontroles
<b>Opsporing en vervolging; strafrechtelijke aanpak</b>
Aantal geregistreerde soft- en harddrugsincidenten bij de politie
Aantal geregistreerde verdachten van een Opiumwetdelict bij de politie
Aantal opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar georganiseerde ondermijnende criminaliteit waarbij drugs het eerste aandachtsgebied vormden
Instream van Opiumwetzaken en -delicten bij het OM
Beslissingen door het OM in Opiumwetzaken
Afdoening door de rechter in eerste aanleg in Opiumwetzaken
Aantal sancties OM en rechter bij Opiumwetzaken
Aantal gedetineerden vanwege een Opiumwetdelict
Strafrechtelijke recidive van Opiumwetdelinquenten
Aantal aangepakte csv's
Aantal strafrechtelijke onderzoeken naar csv's
Aantal overige strafrechtelijke onderzoeken
Aantal opgelegde vrijheidsstraffen (en duur)
Aantal opgelegde geldboetes
Aantal opgelegde ontnemingsmaatregelen
Aantal strafbeschikkingen
Aantal buitenlandse rechtshulpverzoeken aan Nederlandse autoriteiten i.v.m. drugs
Aantal delicten tegen drugswetten (naar soort delict)

<b>Financiële aanpak</b>
Totaalbedrag integraal afgepakt geld van drugscriminelen
Totaalbedrag inbeslagnames bezit van drugscriminelen
Aantal opgelegde ontnemingsmaatregelen
Totaalbedrag en aantal schikkingen
Totaalbedrag en aantal opgelegde geldboetes
<b>Bestuursrechtelijke aanpak</b>
Aantal gesloten (drugs)panden/ toepassingen Artikel 13b Opiumwet en Wet Victoria
Aantal ingetrokken vergunningen/ toepassingen Wet BIBOB
Aantal bestuurlijke rapportages
Aantal toepassingen Last onder dwangsom
Aantal toepassingen bestuurlijke boete
Aantal bestuurlijke signalen bij het LIEC ingediend
Aantal opgeleverde (integrale) ondermijningsbeelden
Aantal interventieadviezen n.a.v. RIEC-casussen (bestuurlijk, BIBOB, strafrechtelijk, fiscaal, overig)
Aantal behandelde RIEC-casussen (voortgekomen uit ondermijningsbeelden of ingebracht door gemeenten/OM/politie/Belastingdienst/overige partner)
Aantal keer dat een thema (zoals georganiseerde hennepsteelt) speelde in een RIEC-casus
<b>Preventie</b>
Aantal jongeren in trajecten voor persoonsgerichte aanpak
<i>Outcome/effect</i>
Prevalentie drugsgebruik en andere gebruikscijfers
Drugsresten in afvalwater
Beschikbaarheid van drugs (volgens populatiesurveys)
Drugsgebruik tijdens detentie
<b>Drugsmarkten</b>
Omvang drugsmarkten
Straatprijzen

Zuiverheid en samenstelling drugs

Handelsroutes

Drugsgelateerd geweld/incidenten gerelateerd aan drugs

Aantal geconstateerde verdachte transacties door de FIU

**Samenleving**

Aantal drugsgelateerd geweldincidenten

Aantal drugsgelateerde liquidaties

Onveiligheidsgevoelens

Maatschappelijke weerbaarheid

## Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

De volgende literatuur is geraadpleegd ten behoeve van de inventarisatie.

Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., Spapens, A. (2021). *Aanpak georganiseerde drugscriminaliteit. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. WODC/DSP

Andersson, Elffers Felix. (2020). *Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning: de kosten in beeld*. Utrecht. (eenmalig)

Berghuis, A. C. (2016). *Inzet van methoden voor het verzamelen van informatie over de effecten van interventies op georganiseerde criminaliteit in Brabant en Zeeland*. Taskforce Brabant-Zeeland. (eenmalig)

Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie.

College van procureurs-generaal en Korpsleiding Nationale Politie. (2019). *Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. Openbaar Ministerie en Politie. (jaarlijks)

De Middelleer, F., van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S., & Roevens, E. (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland. Communicerende vaten? Belspo*. (eenmalig)

Disley, E., Hulme, S., & Blondes, E. (2021). *Mappin the risk of serious and organized crime infiltrating legitimate businesses: final report*. European Commission, Directorate-General for Migration and Home Affairs. (eenmalig)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2017). *Drug trafficking penalties across the European Union. A survey of expert opinion*. (eenmalig)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. (periodiek)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2019). *Netherlands Country Drug Report 2019*. (periodiek)

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. (2022, Maart). *Wastewater analysis and drugs – a European multi-city study*. Geraadpleegd van [https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/waste-water-analysis\\_en#section0](https://www.emcdda.europa.eu/publications/html/pods/waste-water-analysis_en#section0)



- Europol. (2017). *How illegal drugs sustain organised crime in the EU*. (eenmalig)
- Europol. (2017). *Serious and organised crime threat assessment (SOCTA)*. (periodiek)
- Europol. (2020). *Internet Organised Crime Threat Assessment 2020 (IOCTA)*. (jaarlijks)
- FIU-Nederland. (2021). *Jaaroverzicht FIO-Nederland 2020*. (jaarlijks)
- International Narcotics Control Board. (2019). *Report on precursors 2018*.
- International Narcotics Control Board. (2021). *Report of the International Narcotics Control Board for 2020*. (jaarlijks)
- Jackson, J. (zonder jaartal). *Criminal record analysis to support the European Pact on International Drug Trafficking (EPDT)*. ACRO Criminal Records Office. (eenmalig)
- Kleemans E.R., Soudijin, M.R.J., & Weenink, A.W. (2010). Situational crime prevention and cross border crime. In: Bullock, K., Clarke, R.V., Tilley, N. (eds): Situational crime prevention of organised crimes. Willan publishing, Collumpton.  
[https://www.researchgate.net/publication/260495302\\_Situational\\_crime\\_prevention\\_and\\_crossborder\\_crime](https://www.researchgate.net/publication/260495302_Situational_crime_prevention_and_crossborder_crime)
- Kruisbergen, E. W., Kleemans, E. R., & Kouwenberg, R. F. (2015). Profitability, Power, or Proximity? Organized Crime Offenders Investing Their Money in Legal Economy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(2), 237-256. (eenmalig)
- Kruisbergen, E. W., Kleemans, E. R., & Kouwenberg, R. F. (2016). Explaining attrition: Investigating and confiscating the profits of organized crime. *European Journal of Criminology*, 13(6), 677-695. (eenmalig)
- Kruisbergen, E. W., Roks, R. A., & Kleemans, E. R. (2019). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (periodiek)
- Kruihof, K., Aldridge, J., Décary-Héту, D., Sim, M., Dujso, E., & Hoorens, S. (2016). *Internet-facilitated drugs trade. An analysis of the size, scope and the rol of the Netherlands*. RAND Corporation. (eenmalig)
- LIEC. (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. (periodiek)
- McDermott, J., Bargent, J., den Held, D., & Fernanda Ramírez, M. (2021). *The cocaine pipeline to Europe*. InSight Crime. (eenmalig).

Meijer, R., Leertouwer, E., Choenni, E. (2008). *A drug crime data mart to support publication on demand*.

Mennes, R., Pieper, R., Schoonbeek, I., & Bieleman, B. (2021). *Coffeeshops in Nederland 2020*. Breuer & IntraVal.

Mujcic, A., van Miltenburg, C., Beenackers, E., Cruts, G., Strada, L., Kuin, M., van Laar, M., Meijer, R., & Ketelaars, T. (2020). *Nationale Drug Monitor*. Trimbos Instituut. (jaarlijks)

Neve, R. J. M., van Ooyen-Houben, M. M. J., Snippe, J., & Bieleman, B. (2007). *Samenspannen tegen XTC. Eindevaluatie van de XTC-Nota*. IntraVal/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (eenmalig)

Noordanus, P. G. A. (2020). *Een Pact voor de Rechtstaat*. Aanjaagteam Ondernijning. (eenmalig)

Politie. (2019, 8 april). *Minder hennepwekerijen ontmanteld*. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/nieuws/2019/april/8/minder-hennepwekerijen-ontmanteld.html> (eenmalig)

Rensman, M. (2014). *Illegale activiteiten in de Nationale Rekeningen*. Centraal Bureau voor de Statistiek. (eenmalig)

RIEC Den Haag. (2019). *Ondernijningsbeeld gemeente Den Haag*. (eenmalig)

RIEC-LIEC. (2021). *Jaarverslag 2020*. (jaarlijks)

Savona, E. U., & Riccardi, M. (2015). *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe*. Transcrime. (eenmalig)

Slot, B., & de Swart, L. (2018). *Monitor anti-witwasbeleid 2014-2016*. Ecorys. (eenmalig)

Smet, V., de Ruyver, B., Colman, C., Surmont, T., Pauwels, L., van der Beken, T., & de Moor, A. (2013). *SUPMAP – Het aanbod van illegale drugs in België: wat weten we? Een haalbaarheidsstudie van betrouwbare indicatoren voor het drugsaanbod*. Academia Press. (eenmalig)

Smit, P. R., Ghauharali, R., van der Veen, H. C. J., Willemsen, F., Steur, J., Te Velde, R. A., Van der Vorste, T., & Bongers, F. (2018). *Tasten in het duister*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (eenmalig)

Spapens, T., van de Bunt, H. G., & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Erasmus Universiteit Rotterdam/Universiteit van Tilburg. (eenmalig)

Staring, R., Bisschop, L., Roks, R., Brein, E., & van de Bunt, H. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Erasmus University Rotterdam. (eenmalig)

Tops, P., van Valkenhoef, J., van der Torre, E., & van Spijk, L. (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Boomcriminologie. (eenmalig)

Trautmann, F., Kilmer, B., & Turnbull, P. (2013). *Further insights into aspects of the EU illicit drugs market*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. (eenmalig)

Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., van Saase, A., Slot, B., & de Swart, L. (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/ Universiteit Utrecht/Ecorys/VU Amsterdam. (eenmalig)

United Nations Office on Drugs and Crime. (z.d.). *Guidelines for the Annual Report Questionnaire*.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drugs trafficking and other transnational organized crimes*. (eenmalig)

United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *World Drug Report 2019*. (jaarlijks)

Van der Giessen, M., Moolenaar, D. E. G., & van Ooyen-Houben, M. M. J. (2014). *De export van in Nederland geteelde cannabis*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (eenmalig)

Van der Veen, H. C. J., & Heuts, L. F. (2020). *National Risk Assessment Witwassen 2019*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Van Gestel, B., & Kouwenberg, R. F. (2020). *Update liquidaties 2020*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Van Gestel, B., & Kouwenberg, R.F. (2021) Tweede verkennende studie liquidaties. WODC Cahier

Van Laar, M., & van Ooyen-Houben, M. (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Trimbo-instituut/Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. (eenmalig)

Van Ooyen-Houben et al. (2017). *Recommendations on Drug Supply Indicators*. The implementation of the EU drug supply indicators in the Netherlands. Recommendations from the Netherlands national working group on the drug supply indicators.

# Bijlage 4 Uitgangspunten stakeholders en data-experts

Deze bijlage geeft de uitkomsten van de interviews met stakeholders en data-experts weer. Er is gesproken met in totaal 13 respondenten van het ministerie van JenV, het Trimbos-instituut, Regioplan, de politie, het OM, de wetenschappelijke raad van de NDM, en het WODC. De uitkomsten laten zich vertalen in de volgende uitgangspunten voor (de selectie van indicatoren voor) een eventuele toekomstige monitor gericht op (de aanpak van) drugscriminaliteit:

*Het doel van een monitor is het systematisch bijeenbrengen van kernindicatoren*

- ③ Hoe een toekomstige monitor eruit dient te zien en welke indicatoren daarvoor geschikt zijn is sterk afhankelijk van het doel van de monitor.
- ③ Alle respondenten - inclusief de beoogde gebruikers van de monitor vanuit het ministerie van JenV - geven aan dat er bij hen vooral behoefte is aan het systematisch bijeen brengen van een beperkt aantal kernindicatoren uit verschillende bronnen, om kennis op dit terrein te vergroten. Er is behoefte aan het combineren van verschillende (soorten) indicatoren om zo een periodiek en integraal beeld te krijgen.
- ③ Respondenten zijn zich bewust van de mogelijkheden en onmogelijkheden om drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies in beeld te brengen. Drugscriminaliteit is een complex en omvangrijk stelsel dat vanwege het verborgen karakter beperkt in beeld is en alleen al daarom niet goed is te meten.
- ③ Het leggen van eventuele causale relaties met overheidsinterventies wordt dan ook niet haalbaar geacht en behoort niet tot het doel van de monitor. Een dergelijke monitor wordt als sturingsinstrument dan ook niet zinvol geacht. De monitor wordt niet afgestemd op beleidsprioriteiten.

*Streef naar een beperkt aantal te meten indicatoren, waarbij de nadruk licht op georganiseerde drugscriminaliteit*

- ③ Het is van belang dat een focus wordt aangebracht. Selecteer een overzichtelijk aantal indicatoren. Beperk deze tot indicatoren die echt iets zeggen en die te meten zijn. Schattingen maken geen deel uit van de lijst.
- ③ De nadruk dient te liggen op indicatoren drugscriminaliteit en niet zo zeer op daarop gerichte overheidsinterventies. Daarbij wordt opgemerkt dat het onderscheid niet altijd strak te maken is omdat de inzet van overheidsinterventies ook een maat kan zijn voor het onderliggend probleem (drugscriminaliteit).
- ③ De focus ligt op de meer ernstige vormen van drugscriminaliteit. Dit is waar de impact op de samenleving groot is, waar beleidsmatig de meeste belangstelling ligt en - vanwege de zwaarte - waar de indicatoren (mogelijk) meer inzicht bieden (bijvoorbeeld omdat kleine incidenten niet als zodanig worden herkend en geregistreerd). Algemene georganiseerde criminaliteit valt buiten de scope van de monitor.

*Selecteer indicatoren die met elkaar samenhangen, zo veel mogelijk ook per drugs*

- ③ Het is van belang dat een samenhang wordt aangebracht op basis van logisch beredeneren. Hiertoe kan een versimpeld vraag- en aanbod model van de verschillende drugsmarkten behulpzaam zijn.
- ③ Maak een onderscheid naar drugsmarkt, voor in ieder geval cannabis, cocaïne, synthetische drugs.

*Zet zo veel mogelijk in op (verbetering van) bestaande indicatoren*

- ③ Verschillende respondenten wijzen erop dat een aantal voor hen essentiële indicatoren op dit moment nog ontbreekt. Zo is bijvoorbeeld de hoeveelheid inbeslaggenomen drugs in Nederland onbekend.
- ③ Tegelijkertijd wordt volgens de meeste respondenten al veel gemeten. Verschillende respondenten wijzen erop dat het zinvoller is eerst op een rij te zetten wat er al is, en te focussen op waar bestaande indicatoren kunnen worden verbeterd, en niet -of heel beperkt -te komen met nieuwe indicatoren.
- ③ Geopperd wordt als uitgangspunt (een selectie van indicatoren uit) de NDM te nemen. Daarover is consensus. Het betreft informatie die ziet op de Nederlandse situatie, en het gaat om beschikbare informatie.
- ③ Gewenste nieuwe indicatoren<sup>29</sup> betreffen vaak een verfijning van enkele huidige indicatoren die zijn opgenomen in (onder andere) de NDM.

*Een kwantitatieve monitor heeft altijd flankerend onderzoek nodig voor verdere duiding*

- ③ Een kwantitatieve monitor alleen is maar beperkt bruikbaar, ook niet om alleen vinger aan de pols te houden. Er zijn te veel op- en aanmerkingen bij de interpretatie van kwantitatieve ontwikkelingen. Wel kan een kwantitatieve monitor als springplank dienen om opvallende zaken en ontwikkelingen aan te wijzen, die dan op andere wijze dienen te worden uitgediept. Bijvoorbeeld door evaluatiestudies, duidingssessies et cetera.

---

<sup>29</sup> We hebben respondenten de lijst indicatoren meegestuurd met de interviewleidraad ter reflectie.

## Bijlage 5 Concept shortlist indicatoren

Deze bijlage geeft een overzicht van de haalbaarheid van de indicatoren in de concept shortlist van 23 indicatoren. Per indicator gaan we in op de relevantie (wenselijkheid volgens samenhang en respondenten), beschikbaarheid (ook periodiek, op basis van bestaande rapportages e.d.) en kwaliteit (betrouwbaar, volledig en consistent etc.). Op basis daarvan geven we een overall oordeel of de indicator geschikt is voor een eventuele toekomstige monitor en definitief op de shortlist wordt geplaatst en hoe het is gesteld met de beschikbaarheid en kwaliteit van bijbehorende brondata.

De lijst kent zo veel mogelijk drugs-specifieke indicatoren (bijvoorbeeld aantal ontmantelde hennepkwekerijen). Voor de drugs-specifieke indicatoren wordt een onderscheid gemaakt tussen in ieder geval de volgende drugsmarkten: cocaïne, synthetische drugs en cannabis. Een verdere opsplitsing per drugsmarkt kan onderwerp zijn van een verdiepend onderzoek. Zo geldt voor de cannabismarkt dat deze is op te splitsen in wiet (nadruk op binnenlandse teelt) en hash (nadruk op import). En voor synthetische drugs dat deze is op te splitsen in XTC, amfetamine en overig. Ook (pre-)precursoren zouden kunnen worden meegenomen in een aanvullend, verdiepend onderzoek. Daarnaast zijn er enkele generieke indicatoren die ongeacht de drugs hetzelfde zijn (bijvoorbeeld het aantal en soort OM afdoening/uitspraken)

Op basis van de interviews verwachten we dat via het Fenomeenbeeld drugs van de politie relevante (verbeterde) data beschikbaar komen. Omdat we nog niet precies weten hoe dit eruit komt te zien hebben we hiervan in de tabel *cursief* melding gemaakt en een asterisk geplaatst (\*).

Shortlist indicatoren drugscriminaliteit en daarop gerichte overheidsinterventies.

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

\* Deze gegevens verwachten we op basis van interviews met data-experts van de politie. We weten nog niet precies hoe dit eruit komt te zien.

	Indicatoren	Overall advies wel/niet meenemen	Wenselijkheid, beleidsrelevantie	Beschikbaarheid	Kwaliteit databron
	<i>Toelichting</i>		<i>Afgeleid van doel/ daarmee samenhangend, geprioriteerd in interviews door kernpartners</i>	<i>Periodiek gepubliceerd, openbaar en/of beschikbaar, meerjarig beschikbaar, gedragen, betaalbaar</i>	<i>Betrouwbaar, volledig en consistent, helder afgebakend, eenduidig</i>
<b>Import</b>					
<b>1</b>	<p>Inbeslagnames aan de grens (inclusief Rotterdamse Haven en Schiphol)</p> <p>Inbeslagnames in NL (aantal en kg, grote hoeveelheden)</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs</li> <li>• cannabis</li> <li>• heroïne</li> <li>• overige drugs</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p> <p>Met de komst van het Fenomeenbeeld wordt een verbeteringslag gegeven aan de kwaliteit van de huidige data.</p> <p>Desalniettemin zijn uitkomsten op basis van de analyse van politieregistraties omkleed met verschillende disclaimers.</p>	<p>Aangemerkt als relevant in interviews en is (intermediair) doel politie OM, KMar en Douane. Nodig om indicatie te krijgen van drugsmarkt.</p>	<p>De <u>NDM</u> rapporteert jaarlijks (op basis van informatie vanuit de Nationale Politie) o.a. over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het aantal kg in beslag genomen cocaïne (door de KMar, de douane en de Landelijke Eenheid). Aangegeven wordt dat dit cijfer een ondergrens is.</li> <li>• Het aantal kilo (pre) precursoren voor de productie van synthetische drugs.</li> </ul>	<p>Betreffende NDM rapportage is gebaseerd op data van de <u>Nationale Politie</u>. De gegevens worden door de verschillende eenheden verzameld. Tot dusver blijkt nog niet mogelijk om de gegevens op landelijk niveau eenduidig bijeen te brengen. Zo had in 2019 slechts vijf van de elf politie-eenheden gegevens aangeleverd bij de Dienst Landelijke Informatie Organisatie van de politie (DLIO). De mate van onderregistratie is daarbij onbekend (bron: NDM, 2020)</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>precursoren</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Het aantal in beslag genomen cannabisplanten, cannabistoppen en kg wiet.</li> </ul> <p>De NDM rapporteert niet over het aantal inbeslagnames (m.u.v. cannabisplanten en cannabistoppen).</p> <p>De <u>Douane</u> en <u>KMar</u> registreren periodiek inbeslagnames van aan de grens in beslag genomen hoeveelheden.</p> <p><i>Het <u>Fenomeenbeeld</u> drugs van de Nationale Politie rapporteert naar verwachting over inbeslagnames per drugsmarkt.*</i></p>	<p>De cijfers over aan de grens in beslag genomen drugs zijn afkomstig van de <u>KMar en Douane</u>.</p> <p><i>Betreffende Fenomeenbeeld data zijn afkomstig uit het Summ-IT systeem. Data zijn vergaard met inwinplannen om deze herhaald te kunnen verkrijgen. Vervolgens zijn de geselecteerde data handmatig beoordeeld.*</i></p>
2	<p>Inbeslagnames in België</p> <p>Inbeslagnames in België met partijen bestemming Nederland</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>cocaïne</li> <li>synthetische drugs.</li> <li>cannabis</li> <li>heroïne</li> <li>overige drugs</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Dit komt niet terug in doelstellingen van de Nederlandse overheid, maar havens zijn communicerende vaten en daarom belangrijk om mee te nemen. Dit bevestigen respondenten.</p>	<p>In het <u>European Drug Report</u> van het EMCDDA (2021) wordt jaarlijks o.a. gerapporteerd over:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Het aantal en kg in beslag genomen cocaïne</li> <li>Het aantal en kg in beslag genomen amfetamines en MDMA/ MDA/ MDEA</li> <li>Het aantal en kg in beslag genomen marihuana en aantal cannabisplanten</li> </ul>	<p>De Data zijn afkomstig van <u>de federale Belgische politie</u> (FGP/ DGJ / Centrale Dienst Drugs)).</p>



				<i>Het <u>Fenomeenbeeld</u> drugs van de Nationale Politie rapporteert over inbeslagnames met bestemming Nederland.*</i>	
<b>Productie in Nederland</b>					
<b>3</b>	<p>Aantal opgerolde hennepplantages</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>cannabis</li> </ul>	Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.	Nodig voor raming NL nederwietproductie. Kan niet los worden gezien van geleverde inspanningen van diensten.	<p>In de <u>NMD</u> wordt, op basis van cijfers van de Nationale Politie, jaarlijks gerapporteerd over de aantallen geruimde hennepkwekerijen.</p> <p><i>Het <u>Fenomeenbeeld</u> drugs van de Nationale Politie rapporteert naar verwachting over het aantal opgerolde hennepplantages.*</i></p> <p>Ook CBS rapporteert over deze data (afkomstig van de politie).</p>	<p>Betreffende NDM rapportage is gebaseerd op data van de <u>Nationale Politie</u>.</p> <p>Door de inzet van hennepcoördinatoren is zicht op het aantal geruimde plantages verbeterd.</p> <p><i>Met de komst van het Fenomeenbeeld wordt naar verwachting een volgende verbeterslag gegeven aan de kwaliteit van de huidige data.*</i></p>
<b>4</b>	<p>Aantal opgerolde drugslabs</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>synthetische drugs</li> <li>heroïne</li> <li>overige drugs (w.o. chrystal meth)</li> </ul>	Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.	Nodig voor raming van Nederlandse drugsproductie. Kan niet los worden gezien van geleverde inspanningen van diensten.	<p>In de <u>NDM</u> wordt, op basis van cijfers vanuit de Nationale Politie, jaarlijks gerapporteerd over het aantal ontmantelde productielocaties van synthetische drugs en drugsdumpingen.</p> <p><i>Het <u>Fenomeenbeeld</u> drugs van de Nationale Politie rapporteert naar verwachting over het aantal opgerolde drugslabs en voor verschillende drugs.*</i></p>	<p>Betreffende NDM data zijn gebaseerd op data van de <u>Nationale Politie</u>. De cijfers zijn gebaseerd op cijfers van de Eenheden en de Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen (LFO), een bevraging in het landelijke Basisvoorziening Handhaving (BVH)-systeem van de politie (op code M0111) en op eigen bevindingen. Ze zijn mogelijk incompleet omdat niet alles wordt gemeld bij de politie en de politie niet alles meldt aan landelijke instanties. De afdeling stelt met nadruk</p>

					<p>dat het cijfers zijn over “dat wat zij weet”, in het bijzonder geldt dat voor de dumpingen (bron: NDM, 2020).</p> <p><i>De intelcel syndru (intelligence afdeling die zich bezig houdt met de opsporing van synthetische drugs van Nationale Politie) draait relevante query's, uitkomsten zijn opgenomen in het Fenomeenbeeld drugs.</i></p>
5	<p>Aantal ontmantelde cocaïne-extractie locaties</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>cocaïne</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Nodig voor raming van Nederlandse cocaïnehandel. Kan niet los worden gezien van geleverde inspanningen van diensten.</p>	<p>In de <u>NDM</u> wordt op basis van een rapportage van de Nationale Politie, gerapporteerd over het aantal ontmantelde cocaïne-extractielocaties.</p> <p><i>Het Fenomeenbeeld drugs rapporteert over het aantal ontmantelde cocaïne-extractie locaties.*</i></p>	<p>In 2021 heeft de Nationale Politie een rapport opgesteld over o.a. cocaïnewaterrijen op basis van de gegevens die door zeven van de tien regionale politie-eenheden zijn verstrekt. Data zijn niet compleet en dat leidt tot onderrapportage (bron: NDM, 2022).</p> <p><i>Betreffende Fenomeenbeeld data zijn gebaseerd op een analyse van BVH-data van de Nationale Politie.*</i></p>
6	<p>Aantal drugsafvaldumpingen</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>synthetische drugs</li> <li>cocaïne</li> <li>heroïne</li> <li>overige drugs (w.o. chrystal meth)</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Nodig voor raming van Nederlandse drugsproductie. Kan niet los worden gezien van geleverde inspanningen van diensten.</p>	<p>In de <u>NDM</u> wordt, op basis van cijfers vanuit de Nationale Politie, jaarlijks gerapporteerd over het aantal drugsdumpingen.</p> <p><i>Het Fenomeenbeeld drugs rapporteert over het aantal drugsdumpingen.*</i></p>	<p>Betreffende NDM data zijn gebaseerd op data van de <u>Nationale Politie</u>. De cijfers zijn gebaseerd op cijfers van de Eenheden en de Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen (LFO), een bevraging in het landelijke BVH-systeem (op code Mo111) en op eigen bevindingen. Ze zijn mogelijk</p>

					<p>incompleet omdat niet alles wordt gemeld bij de politie en de politie niet alles meldt aan landelijke instanties. De afdeling stelt met nadruk dat het cijfers zijn over "dat wat zij weet", in het bijzonder geldt dat voor de dumpingen (bron: NDM, 2020).</p> <p><i>De intelcel syndru draait relevante query's, uitkomsten zijn opgenomen in het Fenomeenbeeld drugs.*</i></p>
<b>Handel en distributie</b>					
<b>7</b>	<p>Zuiverheid/ kwaliteit bij import</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs</li> <li>• cannabis</li> </ul>	<p>Indicator niet meenemen, benodigde data zijn niet beschikbaar</p>	<p>Geeft zicht op aard van de drugsmarkt, ook relevant i.c.m. prijzen. Geen direct onderdeel van beleidsdoelstelling; wel mogelijk resultaat van inzet.</p>	<p>Over de zuiverheid en kwaliteit van drugs worden jaarlijks in de <u>NDM</u> gerapporteerd (vanuit het Drugs Informatie en Monitoring Systeem). Deze informatie is echter niet naar marktniveau te onderscheiden.</p>	<p>Het betreft analyse op samenstelling van de <u>ingebrachte drugs afkomstig van gebruikers</u>. Het ligt in de lijn der verwachting dat dit geen importkwaliteit is.</p>
<b>8</b>	<p>Prijzen bij groothandel en tussenhandel</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs</li> <li>• cannabis</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Geeft zicht op aard van de drugsmarkt, ook relevant i.c.m. zuiverheid. Geen direct onderdeel van beleidsdoelstelling; wel mogelijk resultaat van inzet.</p>	<p><u>Fenomeenbeeld</u></p> <p>De <u>NDM</u> rapporteert over de groothandelsprijs van cocaïne op basis van Antenne-data.</p> <p><i>Het <u>Fenomeenbeeld drugs</u> rapporteert over de groothandelsprijzen en tussenhandel prijzen voor verschillende drugs.*</i></p>	<p>De groothandelsprijs van cocaïne wordt meegenomen in het jaarlijkse <u>Antenne-onderzoek</u> naar trends in alcohol, tabak en drugs bij jonge Amsterdammers (o.b.v. een inschatting volgens ingewijden). Deze inschatting is mogelijk niet representatief. Antenne is een jaarlijks terugkerend onderzoek om trends op de drugsmarkt en middelengebruik te volgen dat wordt</p>

					<p>uitgevoerd in samenwerking met Jellinek.</p> <p><i>De bepaling van prijzen voor verschillende drugs in het Fenomeenbeeld wordt gedaan door materiedeskundigen.*</i></p>
9	<p>Zuiverheid/ kwaliteit bij retail</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs (hier: xtc en amfetamine).</li> <li>• cannabis</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p> <p>.</p>	<p>Geeft zicht op aard van de retail drugsmarkt, ook relevant i.c.m. prijzen.</p> <p>Geen direct onderdeel van beleidsdoelstelling; wel mogelijk resultaat van inzet.</p>	<p>Over de zuiverheid en kwaliteit van drugs bij retail wordt jaarlijks in de <u>NDM</u> gerapporteerd (vanuit het Drugs Informatie en Monitoring Systeem DIMS en de THC-monitor).</p> <p>Er wordt een onderscheid gemaakt in type drug, o.a. voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cocaïne (obv data DIMS)</li> <li>• Cannabis (o.b.v. data THC-monitor van het Trimbos-instituut)</li> <li>• XTC (o.b.v. DIMS)</li> <li>• Amfetamine (o.b.v. DIMS)</li> </ul>	<p>De data over zuiverheid en kwaliteit bij retail zijn afkomstig van het DIMS en de THC-monitor.</p> <p>Het betreft bij het DIMS een herkenning en/of analyse op samenstelling van de ingebrachte drugs afkomstig van gebruikers. De THC monitor rapporteert jaarlijks over THC en CBD gehalte in cannabismonsters aangekocht in coffeshops.</p> <p>.</p>
10	<p>Straatprijzen/ consumentenprijzen</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs (hier: xtc en amfetamine).</li> <li>• cannabis</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p> <p>.</p>	<p>Geeft zicht op aard van de retail drugsmarkt, ook relevant i.c.m. zuiverheid. Geen direct onderdeel van beleidsdoelstelling; wel mogelijk resultaat van inzet.</p>	<p>In de NDM wordt, op basis van data vanuit het Trimbos-instituut, structureel gerapporteerd over de consumentenprijzen.</p> <p>Er wordt een onderscheid gemaakt in type drug, o.a. voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cocaïne (o.b.v. DIMS en Antenne-data)</li> </ul>	<p>De data over prijzen bij retail zijn afkomstig van het DIMS en de THC-monitor van het Trimbos-instituut en Antenne-data.</p>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cannabis (o.b.v. data THC-monitor van het Trimbos-instituut)</li> <li>• XTC (o.b.v. DIMS en Antenne-data)</li> <li>• Amfetamine (o.b.v. DIMS en Antenne-data)</li> </ul>	
<b>Gebruik</b>					
<b>11</b>	<p>Drugsgebruik en andere gebruikscijfers</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs (hier: xtc en amfetamine).</li> <li>• cannabis</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Geeft zicht op de aard en omvang van drugsgebruik in NL. Onderdeel van beleidsdoelstelling.</p>	<p>In de <b>NDM</b> wordt jaarlijks gerapporteerd over kerngegevens over het gebruik van verschillende type drugs (zoals het 'ooitgebruik' en het 'laatste-jaar-gebruik').</p> <p>De bron hiervan is de Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor (jaarlijks). Deze informatie is aangevuld op basis van tal van studies onder jongeren en (speciale) hoog-risicogroepen waaronder uitgaanders (niet jaarlijks)</p> <p>Dit gegevens worden tevens opgenomen in de EMCDDA en UNODC.</p>	<p>In de <a href="#">Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor van het CBS</a> in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut wordt per type drugs het drugsgebruik in beeld gebracht. Het betreft een schatting op basis van zelfrapportage.</p>
<b>12</b>	<p>Drugsresten in afvalwater</p>	<p>Indicator zo mogelijk meenemen, benodigde data zijn nog niet volledig beschikbaar en niet betrouwbaar</p>	<p>Geeft zicht op het drugsgebruik in Nederland. Validatie van gebruikscijfers.</p>	<p>De <b>NDM</b> rapporteert jaarlijks over de bevindingen uit het onderzoek van de EMCDDA.</p> <p>Op de website van het EMCDDA kunnen de resultaten van deze analyses worden gevolgd voor meer dan 70 Europese steden. Dit aantal wisselt jaarlijks</p>	<p>In Nederland worden slechts enkele steden gemonitord door het KWR en zij geven daarmee geen landelijk beeld. Metingen zijn niet meer valide wanneer er een dumping of lozing heeft plaatsgevonden van drugs of precursoren.</p> <p>Ook is het niet mogelijk om een koppeling te leggen tussen de</p>

				(European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2020b).	geschatte hoeveelheid drugs en het aantal gebruikers en hun kenmerken, en de sterkte en zuiverheid van drugs.
13	<p>Beschikbaarheid van drugs volgens populatiesurveys</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• cocaïne</li> <li>• synthetische drugs</li> <li>• cannabis</li> </ul> <p>Beschikbaarheid van drugs op basis van berekeningen</p>	Indicator zo mogelijk meenemen, wordt belangrijk gevonden.	<p>Geeft zicht op de toegankelijkheid van drugs voor consumenten/burgers voor beperkt aantal drugs.</p> <p>Dergelijke berekeningen worden slechts sporadisch uitgevoerd.</p>	<p>In het <u>Groot Uitgaansonderzoek</u> wordt gerapporteerd over de beschikbaarheid van cocaïne. Niet voor andere type drugs. Tot nu toe is dit onderzoek drie keer verschenen (2013, 2016, 2020).</p>	<p>Het betreft een schatting op basis van zelfrapportage voor een beperkt aantal drugs.</p> <p>Benodigde data zijn niet jaarlijks beschikbaar.</p> <p>Informatie over de beschikbaarheid van drugs anders dan cocaïne is niet beschikbaar.</p>
<b>Drugscriminaliteit</b>					
14	<p>Aantal en type delicten tegen drugswetten</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet drugs specifiek</li> </ul>	Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.	Geeft zicht op de mogelijke gevolgen voor de samenleving.	In de <u>NDM</u> wordt jaarlijks, op basis van cijfers van de Nationale Politie, het aantal geregistreerde soft- en harddrugincidenten gerapporteerd. Er is geen verdere uitsplitsing per type drugs beschikbaar.	Betreffende gegevens zijn gebaseerd op data van de politie.
15	<p>Aantal liquidaties toe te rekenen aan drugsgerelateerde criminaliteit</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet drugs specifiek</li> </ul>	Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.	Geeft zicht op de mogelijke gevolgen voor de samenleving.	<p>De <u>NDM</u> neemt deze gegevens mee in de jaarlijkse rapportage. Het WODC brengt jaarlijks het aantal gepleegde liquidaties in kaart (Van Gestel &amp; Kouwenberg, 2019; 2020, 2021) (Bron: NDM, 2020).</p> <p><i>Naar verwachting rapporteert ook het <u>Fenomeenbeeld</u> over deze gegevens. *</i></p>	Betreffende gegevens zijn gebaseerd op jaarlijkse updates van het WODC.
<b>Interventies, throughput en output</b>					
Strafrechtelijke interventies					

16	<p>Aantal opsporingsonderzoeken</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cocaine en heroïne (gecombineerd)</li> <li>• Synthetische drugs</li> <li>• Cannabis</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Verhogen aantal opsporingsonderzoeken is beleidsdoelstelling. Voorts nodig om zicht te krijgen op inzet en opbrengst strafrechtelijke interventies/inspanningen opsporingsdiensten.</p>	<p>Het aantal opsporingsonderzoeken naar georganiseerde drugscriminaliteit wordt jaarlijks gerapporteerd door het OM en de politie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt in grootschalige hennepsteelt, cocaine en heroïne en synthetische drugs. Deze cijfers worden ook jaarlijks in de <u>NDM</u> opgenomen.</p> <p><i>Ook in het <u>Fenomeenbeeld</u> van de politie wordt het aantal opsporingsonderzoeken per markt (en per polymarkt) gerapporteerd. *</i></p> <p>Ook in Zichtopondermijning worden gegevens verstrekt over het aantal verdachten.</p>	<p>Betreffende gegevens zijn gebaseerd op data van het OM en de politie, zoals opgenomen in het WODC Datawarehouse.</p> <p><i>In het Fenomeenbeeld is deze informatie gehaald uit SUMM-IT. Dit was een handmatige schoning. *</i></p> <p>Soms staat de informatie over kleinere zaken ook in BVH. Dit gaat echter om incidenten en dat is anders dan delicten.</p> <p>Het CBS maakt gebruik van BVH en OM, waaronder veroordelingen en verdachte. Ook persoonskenmerken.</p>
17	<p>Aantal en soort OM afdoening/uitspraken per wetsartikel.</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet drugs specifiek</li> </ul>	<p>Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.</p>	<p>Nodig om zicht te krijgen op inzet en opbrengst strafrechtelijke interventies/inspanningen opsporingsdiensten. Respondenten geven aan dat een helder onderscheid tussen drugsmarkten lastig te maken is.</p>	<p>In de <u>NDM</u> wordt op basis van cijfers van het OM jaarlijks gerapporteerd over het aantal, soort afdoening en sancties. Er wordt enkel een onderscheid gemaakt in harddrugs en softdrugs.</p> <p><i>In het <u>Fenomeenbeeld</u> van de politie wordt naar verwachting gerapporteerd over de vervolgingsresultaten (vonnissen, vrijheidsstraffen, taakstraffen en ontneming en</i></p>	<p>Betreffende gegevens zijn gebaseerd op data van de rechtspraak, die het OM na expliciete toestemming kan leveren.</p>

				<i>geldboete). Er wordt geen uitsplitsing gemaakt in type drugs.*</i>	
<b>18</b>	Aantal lopende en afgeronde onderzoeken naar csv's  Voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Niet drugs specifiek</li> </ul>	Indicator meenemen, benodigde data zijn periodiek beschikbaar.	Nodig om zicht te krijgen op inzet en opbrengst strafrechtelijke interventies/ inspanningen opsporingsdiensten.	In verantwoordingsrapportages van het OM en de politie wordt gerapporteerd over het aantal lopende en afgeronde onderzoeken naar csv's.  <i>In het <u>Fenomeenbeeld</u> van de politie wordt gerapporteerd over het aantal onderzoeken naar csv's.</i>	Het is lastig de csv's te labelen aan een drugsmarkt.  <i>De betreffende data zijn afkomstig van het OM.</i>
<b>19</b>	Aantal rechtshulpverzoeken  Voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Niet drugs specifiek</li> </ul>	Indicator mogelijk meenemen, indicator is lastig te interpreteren.	Geeft zicht op de inzet en opbrengst van strafrechtelijke interventies/ inspanningen van opsporingsdiensten in internationaal verband	Het aantal rechtshulpverzoeken wordt gerapporteerd in het <u>Fenomeenbeeld</u> van de politie.	Gegevens zijn afkomstig uit het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS; voor het registreren van alle inkomende en uitgaande internationale rechtshulpverzoeken, gebruikt door politie, OM, Ministerie van JenV).
<i>Financiële interventies</i>					
<b>20</b>	Totaalbedrag ontnemingen en incassoresultaten per wetsartikel  Voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>Niet drugs specifiek</li> </ul> Voor de verschillende afpakmodaliteiten: <ul style="list-style-type: none"> <li>Opgelegde ontnemingsmaatregelen</li> <li>Opgelegde ontnemingschikkingen</li> </ul>	Indicator mogelijk meenemen, gegevens zijn niet eenduidig, benodigde data zijn niet eenvoudig beschikbaar	Nodig om zicht te krijgen op inzet en opbrengst financiële interventies/ inspanningen opsporingsdiensten.  Respondenten geven aan dat het meten van ontnemingen niet eenvoudig is. Mogelijk is een aparte monitor meer geëigend.	Voorheen werd dit in de jaarrapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit van politie en OM gerapporteerd.  Het betreft gegevens beschikbaar bij: - instroom ontnemingsmaatregelen bij het <u>Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)</u> - Instroom ontnemingsbeschikkingen bij het CJIB	De betreffende data zijn afkomstig van het CJIB en het OM  Respondenten geven aan dat het meten van ontnemingen voor grote drugszaken lastig is te meten. De grote zaken gaan in cassatie en die zie je niet meer in de data.  Afgepakt geld in drugszaken kun je niet eenduidig meten want er zijn



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In EU-verband ingekomen confiscatiebesluiten</li> <li>• Transacties met ontnemingscomponent</li> <li>• Verbeurdverklaringen</li> </ul>			<p>- Instroom EU-confiscatiebesluiten bij het CJIB</p> <p>- Zaken waarin sprake is van een ontvangst bij het <u>QM</u> van een geldsom uit een verbeurdverklaring</p> <p>Gegevens over geïnde bedragen gerelateerd aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• opgelegde ontnemingsmaatregelen</li> <li>• ontnemingschikkingen</li> <li>• In EU-verband ingekomen confiscatiebesluiten</li> <li>• Transacties met ontnemingscomponent</li> <li>• Verbeurdverklaringen</li> </ul>	<p>allerlei modaliteiten (verbeurdverklaring, seculair inbeslagname) waarop de staat probeert de onrechtmatig verkregen gelden af te pakken.</p>
21	<p>Totaalbedrag integraal afgepakt geld voor de verschillende afpakmodaliteiten: boete/transactie/schikking/ontneming/inbeslagname vermogen</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet drugs specifiek, ondermijning algemeen</li> </ul>	<p>Indicator niet meenemen, benodigde data zijn niet volledig beschikbaar en niet betrouwbaar.</p>	<p>Geeft zicht op uitkomst financiële interventies.</p> <p>Mogelijk is ook hier een aparte monitor meer geëigend.</p>	<p>In de jaarrapportages van <u>de RIEC's en het LIEC</u> wordt per regio integraal afgepakt geld weergegeven. Let wel: dit is breed voor ondermijning, niet specifiek drugscriminaliteit.</p>	<p>Geen nauwkeurige data, betreft meer dan alleen drugsgerelateerde zaken. Het afpakken kan zowel strafrechtelijk (transactie, ontneming, geldboete, verbeurdverklaring, schadevergoedingsmaatregel), fiscaalrechtelijk (opleggen en innen van belastingaanslagen en boetes) als bestuursrechtelijk (stopzetten en terugvorderen van uitkeringen, toeslagen en subsidies, intrekken van vergunningen en terugvorderen van openstaande</p>

					vorderingen). Een helder onderscheid is niet te maken. Niet alle regio's registreren hetzelfde.
<i>Bestuurlijke interventies</i>					
22	<p>Aantal gesloten (drugs) panden (wet Damocles, wet Victor, wet Victoria)</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Niet drugs specifiek</li> </ul>	<p>Indicator mogelijk meenemen, benodigde data zijn niet volledig beschikbaar</p>	<p>Geeft zicht op inzet en opbrengst bestuurlijke interventies.</p>	<p>Gemeenten hebben hier zicht op. Over het aantal gesloten (drugs) panden wordt niet centraal, standaard en openbaar gerapporteerd.</p> <p>Niet standaard in RIEC/LIEC rapportages.</p> <p>Mogelijk via CBS/kadaster beschikbaar. Kadaster registreert publiek rechterlijke beperkingen.</p>	<p>De koppeling met drugs is lastig te maken maar bij het uitblijven van andere indicatoren wordt deze wel geselecteerd</p>
23	<p>Aantal ingetrokken vergunningen (wet Bibob)</p> <p>Voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Niet drugs specifiek, ondermijning algemeen</li> </ul>	<p>Indicator niet meenemen, benodigde data zijn niet volledig beschikbaar en niet helder afgebakend</p>	<p>Geeft zicht op inzet en opbrengst bestuurlijke interventies.</p>	<p>Over het aantal ingetrokken vergunningen wordt niet centraal, structureel en openbaar gerapporteerd. Gemeenten registreren dit apart.</p>	<p>Mogelijk interessant voor doorontwikkeling, wordt op dit moment onvoldoende geregistreerd door gemeenten</p>



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

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

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

#### **Dienstverlening**

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

#### **Expertise**

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

#### **Meer weten?**

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

