

Vergaderjaar 2021–2022

24 077

Drugbeleid

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 486

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 november 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de brief van 21 september 2021 inzake maatschappelijke kosten drugscriminaliteit en WODC-onderzoek verborgen fenomenen (Kamerstukken 24 077 en 29 911, nr. 483).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 17 november 2021. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

Bij brief van 27 oktober jl. heeft de Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid feitelijke vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 21 september 2021 (Kamerstukken 24 077 en 29 911, nr. 483), inzake maatschappelijke kosten drugscriminaliteit en het WODC-onderzoek naar verborgen fenomenen. Deze vragen hebben betrekking op het door onderzoeksbureau AEF uitgevoerde onderzoek, dat heeft geresulteerd in het rapport «Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning- de kosten in beeld» d.d. 28 augustus 2020. Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen licht ik de context van het onderzoek en de totstandkoming van het rapport toe.

Het door AEF uitgevoerde onderzoek hangt nauw samen met de ontwikkeling van het manifest «Een pact voor de rechtsstaat» van het sinds 1 maart 2021 opgeheven Aanjaagteam Ondermijning (ATO). Het ATO was in 2018 opgericht als onderdeel van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) en had als taak om, in samenwerking met de bij het SBO aangesloten partners, innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit en de ontwikkeling van best practices te bevorderen. Tussen mijn departement en het ATO bestond geen sturingsrelatie. Bij de opdrachtverlening aan AEF en de uitvoering van het onderzoek heeft het Ministerie van JenV dan ook geen betrokkenheid gehad.

Op basis van gesprekken met de toenmalig betrokkenen bij ATO en AEF heb ik de totstandkoming van het AEF-onderzoek als volgt gereconstrueerd. De redactie van het manifest «Een pact voor de rechtsstaat», onder voorzitterschap van de toenmalig voorzitter van het SBO, dhr. Noordanus, had als onderdeel van deze publicatie een maatschappelijke kosten- en batenanalyse (mkba) voorzien. Met de beoogde mkba zouden de financiële effecten van de voorgestelde interventies kunnen worden geconcretiseerd. Om de mkba te verrichten heeft dhr. Tops, coauteur van «Een pact voor de rechtsstaat», namens de Politieacademie onderzoeksbureau AEF benaderd. Gedurende het onderzoek van AEF bleek echter dat de geraadpleegde instanties vaak niet een zodanige registratie voeren dat druggerelateerde kosten hieruit kunnen worden verbijzonderd. Mede hierdoor was oplevering van een mkba binnen het beschikbare budget niet haalbaar. De redactie van «Een pact voor de rechtsstaat» heeft vervolgens in overleg met AEF besloten dat de reikwijdte van het onderzoek beperkt zou blijven tot het in kaart brengen van de maatschappelijke kosten van drugscriminaliteit op basis van de beschikbare gegevens. Het uitvoeren van een mkba is in het rapport genoemd als een mogelijke vervolgstap. Uit deze ontstaansgeschiedenis volgt dat met het onderzoek naar de maatschappelijke kosten van drugscriminaliteit geen op zichzelf staande studie werd beoogd, maar een ondersteunend product bij de totstandkoming van «Een pact voor de rechtsstaat» dat daarmee in samenhang is geschreven. Omdat het onderzoek niet in opdracht van mijn departement heeft plaatsgevonden, heb ik de ontstaansgeschiedenis achteraf moeten achterhalen. Hierdoor heb ik helaas een beperkt beeld van de aanleiding en de totstandkoming van het onderzoek en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt, en kan ik vragen over dit onderzoek slechts op hoofdlijnen beantwoorden. De beantwoording van de vragen van de commissie, waartoe ik nu over ga, moet tegen deze achtergrond worden begrepen.

1 Wat was de duur van dit onderzoek?

Antwoord

Het onderzoek is gestart in het voorjaar van 2020 en heeft circa 4 maanden geduurd. Het eindrapport is opgeleverd in augustus 2020.

2 Wat heeft dit onderzoek gekost?

Antwoord

De kosten van het onderzoek bedroegen € 50.000 exclusief btw.

3 Waarom heeft u dit onderzoek niet genoemd in uw brief van 21 januari 2021 (Kamerstukken 24 077 en 29 911, nr. 469)?

Antwoord

Ten tijde van mijn brief van 21 januari 2021 had het onderzoek van AEF weinig bekendheid binnen mijn departement. Dit is het gevolg van het ontbreken van betrokkenheid van mijn departement bij het opdrachtgeverschap. Het ATO, als opdrachtgever van het onderzoek, opereerde onder verantwoordelijkheid van de toenmalig voorzitter van het SBO. Het onderzoek is daardoor over het hoofd gezien. Ik betreur dat het onderzoek niet in mijn brief van 21 januari jl. is genoemd.

4 Kan de onderzoeksopdracht die ten grondslag lag aan het onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) met de Kamer worden gedeeld?

Antwoord

Omdat het onderzoek niet in opdracht van mijn departement heeft plaatsgevonden, kan ik deze vraag slechts op hoofdlijnen beantwoorden. Het onderzoek van AEF diende ter uitwerking van één van de onderzoeklijnen van «Een pact voor de rechtsstaat», namelijk het in kaart brengen van de investeringen die in de keten nodig zijn om een sterke reductie van drugscriminaliteit te kunnen realiseren de komende tien jaar, plus de daaruit volgende maatschappelijke baten. In de onderzoeksopzet van AEF waren daartoe twee fasen onderscheiden: eerst het in kaart brengen van de huidige kosten, en daarna het uitvoeren van een scenarioanalyse waarin een bandbreedte zou worden geschetst van te realiseren maatschappelijke baten indien een sterke reductie van drugscriminaliteit de komende tien jaar gerealiseerd zou worden. Gedurende het onderzoek van AEF bleek echter dat de geraadpleegde instanties vaak niet een zodanige registratie voeren dat druggerelateerde kosten hieruit kunnen worden verbijzonderd. Mede hierdoor was oplevering van een mkba binnen het beschikbare budget niet haalbaar. Het onderzoek is daartoe in overleg met de redactie van «Een pact voor de rechtsstaat» beperkt gebleven tot de eerste fase. De onderzoeksvraag die ten grondslag ligt aan het rapport luidt:

«Wat zijn de directe en maatschappelijke kosten van ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit in Nederland?».

5 Waarom is ervoor gekozen specifiek de strafrechtelijke, medische, sociale en economische kosten te onderzoeken? Waarom zijn bijvoorbeeld niet de bestuursrechtelijke kosten in de aanpak van drugscriminaliteit onderzocht?

Antwoord

Het onderzoek heeft zich volgens de onderzoekers op die posten gericht, omdat deze in eerder onderzoek werden benoemd als de belangrijkste aspecten waar kosten ontstonden door ondermijnende criminaliteit, en waar mogelijk bronnen voor beschikbaar waren om die kosten ook daadwerkelijk te kunnen duiden.

6 Is het mogelijk een nadere uitsplitsing te maken van de strafrechtelijke, medische, sociale en economische kosten voor de verschillende soorten drugs: MDMA, cannabis en paddo's?

Antwoord

Nee, dat is volgens de onderzoekers niet mogelijk. In het kader van het onderzoek is gewerkt met de data die bij de bevraagde partijen beschikbaar waren. In de registraties van deze partijen werden druggerelateerde kosten vrijwel nergens aan een bepaald type drugs toegerekend.

7 Waarom is erbij veruit de meeste partners in de strafrechtketen – politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak, gemeenten, brandweer, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), Dienst Domeinen, Douane en Reclassering – geen nauwkeurig inzicht in de druggerelateerde kosten (inzet van mensen)? Waarom wordt dit niet bijgehouden? Wat wordt eraan gedaan om dit te veranderen? Zijn de bevindingen uit dit onderzoek wel betrouwbaar als deze gegevens ontbreken?

Antwoord

In het onderzoek is gebleken dat er veel gegevens worden geregistreerd die met drugscriminaliteit verband houden of kunnen houden. Deze registratie is echter niet altijd één op één te koppelen aan drugscriminaliteit, omdat deze problematiek niet altijd als zodanig wordt geregistreerd. Vaak worden de fenomenen geregistreerd in categorieën zoals overlast, fraude, witwassen en geweldsdelicten. In het onderzoek is benoemd welk deel van de activiteiten te koppelen is aan drugscriminaliteit en is er daar waar nodig een bandbreedte bij gehanteerd. Daarbij is volgens de onderzoekers steeds terughoudendheid in de toerekening aangehouden.

Voor de wijze waarop de partners in de strafrechtketen financiële verantwoording afleggen gelden verschillende regels. Een algemene verplichting om uitgaven als «druggerelateerd» aan te merken zou voor de ketenpartners een forse verzwaring van administratieve lasten met zich meebrengen, en een zware interdepartementale inspanning vragen om de betreffende (financiële) beheerskaders aan te passen. Een dergelijke inspanning acht ik niet proportioneel aangezien ook zonder een gedetailleerde registratie inschatting van de druggerelateerde kosten mogelijk bleek. Daarnaast lijkt de beleidsrelevantie van een gedetailleerde kostenregistratie voor de inrichting van het Nederlandse drugsbeleid beperkt, aangezien het drugsbeleid niet primair door financiële overwegingen is ingegeven. Wat betreft de betrouwbaarheid van het AEF-rapport merk ik op dat de genoemde bedragen indicatief zijn, en afhankelijk van definitie- en afbakeningskeuzes die bij dit type onderzoek onvermijdelijk moeten worden gemaakt. Zoals ik uw Kamer schreef in mijn brief van 21 januari 2021 is er niet één algemeen aanvaarde methode om de maatschappelijke kosten van drugsgebruik te berekenen.¹

8 Wanneer kwalificeert iets (in dit onderzoek) als een «drugsmisdrijf»? Moet er dan slechts gedacht worden aan handel en gebruik?

Antwoord

In het onderzoek hebben de onderzoekers naast strafbare feiten die rechtstreeks met drugs verband houden, waar dat mogelijk was ook aan drugs gerelateerde strafbare feiten, zoals overlast en geweld, aan drugscriminaliteit toegerekend.

9 Hoe valt te verklaren dat een gemeente Den Bosch (€ 3.867.000) fors meer kosten heeft dan bijvoorbeeld de gemeente Breda (€ 75.388)?

¹ Kamerstukken 24 077 en 29 911, nr. 469.

Antwoord

Verschillen in de in het onderzoeksrapport genoemde kosten weerspiegelen niet noodzakelijk een verschil in de omvang en/of intensiteit van druggerelateerde problematiek, maar kunnen ook uit verschillende wijzen van registratie worden verklaard. Zo kunnen organisaties ervoor kiezen alleen de directe kosten aan druggerelateerde problematiek toe te rekenen, maar kan er ook voor worden gekozen de inzet van medewerkers als druggerelateerde kosten te registreren. In het AEF-onderzoek is gebruik gemaakt van feitelijk beschikbare data zoals deze door de bevraagde organisaties is aangereikt.

10 Waarom is het logisch te kiezen voor een percentage van vijf procent als een direct verband tussen werkloosheidsuitkeringen en de invloed van drugs lastig te maken is?

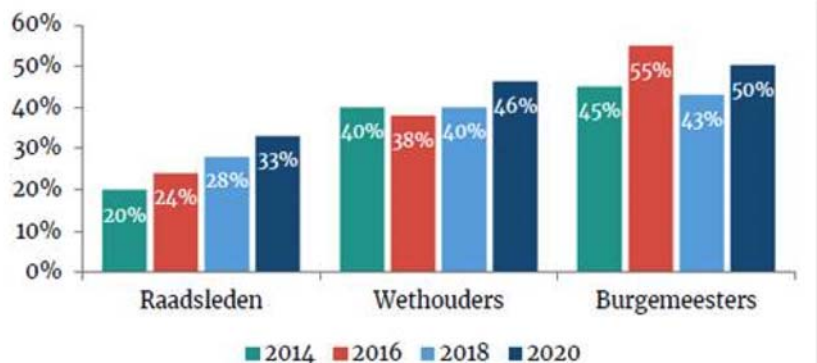
Antwoord

De onderzoekers hebben hiervoor gekozen omdat feitelijke cijfers over het verband tussen druggerelateerde problematiek en werkloosheid ontbreken. Op basis van gesprekken met een aantal experts hebben zij een terughoudende schatting gemaakt van het percentage werkloosheidsuitkeringen waar een verband verondersteld kan worden tussen werkloosheid en drugsgebruik.

11 Onder welke groep politieke ambtsdragers is de toename van agressie en geweld het meest zichtbaar? Is daar een vinger op te leggen?

Antwoord

Er zijn geen harde (politie)data over de incidentie van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers. Wel wordt elke twee jaar een belevingsonderzoek naar de ervaringen met agressie en geweld onder decentrale politieke ambtsdragers uitgevoerd. Het laatste onderzoek is de monitor Integriteit en Veiligheid 2020 (I&O Research). In onderstaande figuur staan de percentages raadsleden, wethouders en burgemeesters die zelf aangaven het afgelopen jaar te maken te hebben gehad met agressie en geweld. Ik merk hierbij op dat in de monitor geen onderscheid wordt gemaakt naar de oorsprong van de ervaren agressie, zodat niet kan worden aangegeven welk deel van de genoemde percentages verband houdt met ondermijnende criminaliteit.



12 Waaruit blijkt dat het verhogen van de strafmaat, het gemakkelijker delen van gegevens tussen de partners in de strafrechten en het vergroten van het aantal en de schaal van penitentiaire inrichtingen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een effect kan sorteren? Wat zou het effect zijn?

Antwoord

Deze interventies worden door de onderzoekers genoemd als mogelijke beleidsopties ter uitwerking van de dimensie «Versterking van de strafrechterketen: naar ingebed strafrecht». Deze dimensie maakt deel uit van één van de beleidsscenario's die zijn beschreven in het manifest «Een pact voor de rechtsstaat». De onderzoekers geven aan bij de selectie van de mogelijke interventies die zij voorstellen, gebruik te hebben gemaakt van het rationeel keuzemodel van het WODC. Welke effecten van de interventies kunnen worden verwacht is volgens de onderzoekers afhankelijk van de mate waarin in de interventies wordt geïnvesteerd.

13 Waarom is bij het knoppenmodel niet gekeken naar het reguleren van het gebruik, het bezit en de verkoop van softdrugs als knop waarmee effect kan worden behaald? Welk effect zou het reguleren van cannabis hebben? Van welk onderzoek is gebruik gemaakt om te concluderen dat regulering geen effectieve interventie zou zijn?

Antwoord

Met het knoppenmodel hebben de onderzoekers beoogd een ontwerp te maken van een model waarin kosten en effecten tegen elkaar kunnen worden afgewogen, ter ondersteuning van besluitvorming. Het knoppenmodel sluit aan op de zes samenhangende dimensies die zijn beschreven in het manifest «Een pact voor de rechtsstaat». Omdat regulering van cannabis geen deel uitmaakt van deze dimensies, maken zij ook geen deel uit van het knoppenmodel.