

Drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning: de kosten in beeld



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Andersson Elffers Felix

Datum

28 augustus 2020

Opdrachtgever

Aanjaagteam Ondernijning (ATO)

Contact

Ido Smits, Peter van Zoest en Floor Hoozeboom (AEF)

Referentie

GB267

Inhoudsopgave

1 Aanleiding en vraag	4
2 Opzet van het onderzoek	5
3 Kosten voor de strafrechtketen	8
3.1 Algemene cijfers.....	9
3.2 Nationale Politie	10
3.3 Rechtspraak	13
3.4 Gemeenten.....	14
3.5 Overige overheidsinstellingen.....	15
3.6 Ketenpartners	15
3.7 DJI.....	16
3.8 Conclusie.....	17
4 Kosten voor de medische wereld	18
4.1 Algemene cijfers.....	18
4.2 Drugsverslaving.....	19
4.3 Conclusie.....	19
5 Kosten voor het Sociaal Domein	20
5.1 Uitkeringen.....	20
5.2 Veiligheid en weerbaarheid	21
5.3 Conclusie.....	21
6 Kosten voor het economisch domein	22
6.1 Voortijdige schoolverlaters.....	22
6.2 Witwassen bij banken	23
6.3 Conclusie.....	24
7 Conclusies en aanbevelingen	25
7.1 Bevindingen op hoofdlijnen	25
7.2 Knoppenmodel	26
7.3 Mogelijke vervolgstappen.....	28
Bijlage I: gehanteerde bronnen	30
Gesprekspartners.....	30
Documentatie.....	30

1 Aanleiding en vraag

‘Georganiseerde misdaad is geen geïsoleerd fenomeen in onze maatschappij maar een vanzelfsprekend bestanddeel daarvan. Het is op allerlei manieren vertakt met en uitgezaaid in het dagelijks leven. Ondermijning is georganiseerd criminaliteit dichtbij. Een strikte afbakening tussen onder- en bovenwereld is veel te grofmazig’¹, stelden hoogleraar Pieter Tops en onderzoeksjournalist Jan Tromp in hun boek *‘De achterkant van Nederland’* (juni 2019).

Op 28 augustus 2019 verscheen onder de noemer van Tops en Tromp ook het onderzoeksrapport *De achterkant van Amsterdam*, in opdracht van de gemeente van Amsterdam. De conclusie van dit onderzoek kan goed worden samengevat met het citaat dat *‘vrijwel alle autoriteiten een zwakke informatiepositie over de drugseconomie en drugsriminaliteit hebben.’²* De uitkomsten van dit rapport, en in lijn daarmee de bevindingen uit het eerder gepubliceerde boek, werden breed gedeeld in de Nederlandse samenleving. Vanzelfsprekend komt er een vervolg op dit rapport, waarmee gehoor wordt gegeven aan de alarmerende boodschap dat er iets moet veranderen.

De problematiek zoals die in Amsterdam wordt geschetst, past in het bredere beeld van ondermijnen dat al een aantal jaren onderhuids in Nederland ervaren wordt: de onder- en bovenwereld lijken hardnekkig met elkaar vervlochten te zijn. Het rapport is aanleiding geweest om de aanpak van ondermijning in Nederland een impuls te geven, onder leiding van Peter Nordanus. In opdracht van het Aanjaagteam Ondermijning (ATO) wordt er ingezet op een aanpak met verschillende onderzoekslijnen.

Een van de onderzoekslijnen van het ATO is het in beeld brengen welke investeringen er in de samenleving nodig zijn, om 50% reductie van drugsriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning te kunnen realiseren in de komende 10 jaar. Het doel van dit onderzoek is dan ook om de huidige kosten van ondermijning en bijbehorende criminaliteit in kaart te brengen. De ambitie is om tot een plan te komen voor vermindering van ondermijning met 50% in 10 jaar. In dit onderzoek staat het in kaart brengen van de huidige kosten van ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit in Nederland centraal. Hiervoor geldt de volgende onderzoeksvraag:

‘Wat zijn de directe en maatschappelijke kosten van ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit in Nederland?’

¹ Pieter Tops en Jan Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken.* (Amsterdam 2019), 28.

² Pieter Tops en Jan Tromp, *‘De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit.’* Augustus 2019, 4.

2 Opzet van het onderzoek

Opzet

De boven- en onderwereld zijn hardnekkig met elkaar verweven, waardoor drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning een breed palet aan maatschappelijke effecten en kosten met zich meebrengt. We hebben daarom in de opzet van dit onderzoek gekozen voor een onderscheid tussen de verschillende kosten die gemaakt worden bij de aanpak van drugscriminaliteit of erdoor veroorzaakt worden, ook om daarmee het cijfermateriaal te structureren.

We hanteren hierbij een onderscheid tussen de volgende soorten kosten:

- **Strafrechterlijk:** kosten die gerelateerd zijn aan strafrechtelijke inzet of onderzoek;
- **Medisch:** kosten die te maken hebben met de inzet van medische zorg;
- **Sociaal:** kosten die het welzijn van de mensen en de daarbij behorende sociale dienstverlening van Nederland betreffen;
- **Economisch:** kosten die primair economisch van aard zijn, bijvoorbeeld handel of doorvoer van drugs/drugsgerelateerde activiteiten.

Per soort bekijken we de ontwikkeling van de situatie tussen de jaren 2015-2018. We werken daarmee met schattingen op basis van de inzet van personeel en besteedde middelen, op basis van een indicatie. Die indicatie resulteert in een schatting met een onder- en bovengrens.

Wat opviel is dat veel van de geïnterviewde organisaties delicten of fenomenen op hoofdniveau registreren en daarbij geen tijdsinzet bijhouden. Dat maakt dat er, in overleg met experts, steeds een indicatie is gegeven van de inzet op dit thema in de meest brede zin van het woord.

Ondermijning en drugscriminaliteit

In dit onderzoek worden de termen ondermijning en georganiseerde drugscriminaliteit door elkaar gebruikt. Uit onderzoek is naar voren gekomen dat in 99,9% van de gevallen ondermijning een relatie heeft met drugscriminaliteit, we kiezen er daarom voor om in dit geval beide begrippen te gebruiken. In dit document spreken we echter drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

Directe en indirecte kosten

We hanteren in dit onderzoek een onderscheid tussen directe en indirecte kosten:

- **Direct:** herleidbare en afgeleide van drugscriminaliteit, zoals het transport van verdovende middelen, productie, dumping, liquidaties en witwassen.
- **Indirect:** een verdere afgeleide van de drugscriminaliteit, met name de inzet op overlast en de effecten van drugscriminaliteit.

Methode

Voor dit onderzoek hebben we allereerst een brede **documentstudie** uitgevoerd. Hiervoor hebben we relevante documentatie bestudeerd van relevante partijen. Zo hebben we onder andere jaarverslagen van de Politie en het OM, relevante publicaties van het Trimbos Instituut, de Nationale Drug monitor, relevant cijfermateriaal van Vektis en het CBS bestudeerd.

Het beeld dat in deze documenten naar voren kwam hebben we aangevuld met **interviews** met diverse belanghebbenden, die meer contextinformatie gaven of inzicht gaven in niet-openbaar cijfermateriaal. Een aantal partijen hebben een eigen onderzoek opgestart om ons van het cijfermateriaal te voorzien.

Ter verificatie en aanscherping van deze cijfers hebben we de Delphi-methode gebruikt: de schattingen zijn door meerdere experts getoetst en aangescherpt. Voor een compleet overzicht van de bestudeerde bronnen en interviews, zie Bijlage I.

Context van dit onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de directe en waar mogelijk de maatschappelijke kosten van ondermijning en drugscriminaliteit in Nederland. Deze inzichten worden in een later stadium benut voor het ontwikkelen van een plan om te komen tot vermindering van ondermijning met 50% in 10 jaar. Doel van dit onderzoek is om aard en omvang zichtbaar te maken. Het is een kwalitatief onderzoek waarbij de duiding in baadbreedtes en kosten wordt gemaakt. Hierdoor wordt inzicht gegeven in de impact van ondermijning op de samenleving en op inzet van instanties.

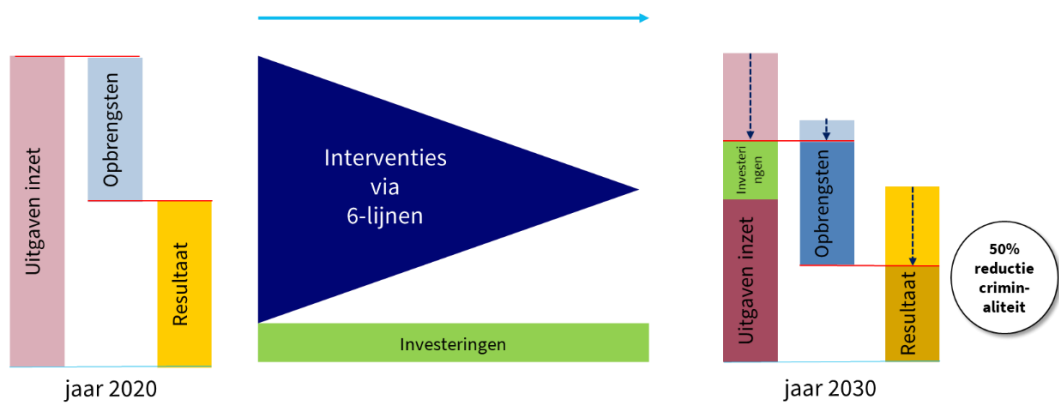
Deze rapportage is daarmee onderdeel van een breder onderzoek voor de periode van 2020 tot 2030. Op de volgende pagina staat het algemene doel van dit bredere onderzoek schematisch weergegeven.

Aan de linkerkant staat de situatie in 2020 weergegeven, op basis van de uitgaven voor de inzet (personeel en middelen), een kostenplaat en het resultaat. De uitkomsten van de situatie in 2020 is te lezen in deze rapportage.

Rechts staat weergegeven wanneer er sprake is van 50% afname van ondermijning: de invloed van de interventies en investeringen op de uitgaven, opbrengsten en het resultaat in het jaar. Om de gewenste overgang tussen de jaren 2020 en 2030 te realiseren, moeten er investeringen worden gedaan en zijn er een zestal interventielijnen geïdentificeerd, die van invloed zijn op de ontwikkeling van ondermijning. Dat zijn:

- Strafrechterlijke interventies;
- Financiële interventies;
- Publiek-private interventies;
- Bestuurlijke interventies;
- Interventies in het Sociaal Domein;
- Een maatschappelijke discussie over het gebruik van drugs.

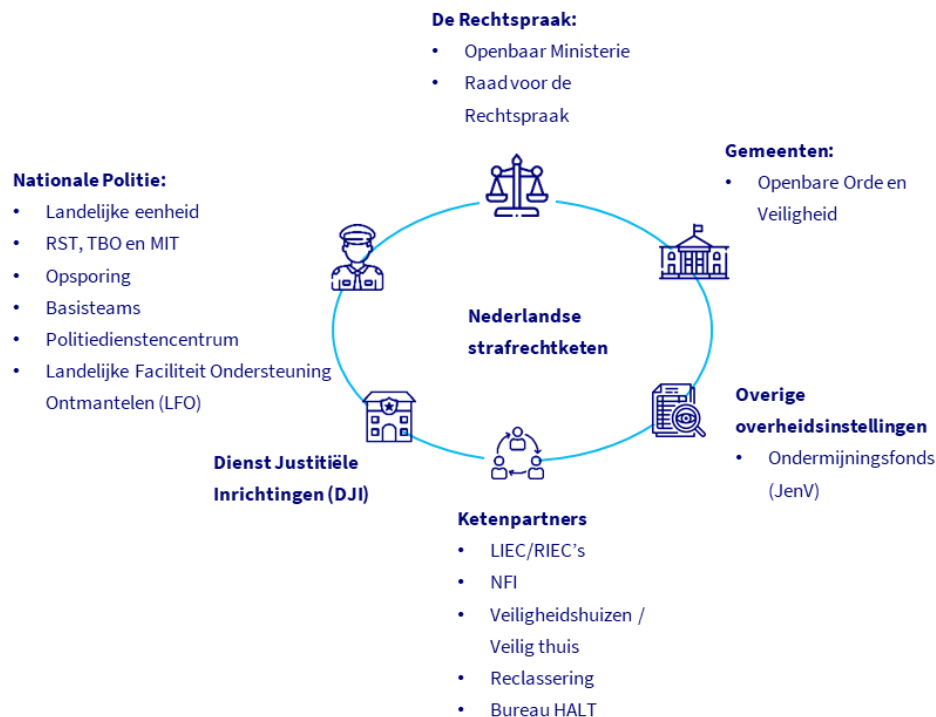
Andersson Elffers Felix



Figuur 1 – onderzoek naar ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit

3 Kosten voor de strafrechterketen

Verschillende partners werken in de strafrechterketen samen aan de opsporing, vervolging en berechting van daders en een goede uitvoering van straffen. In dit onderzoek bekijken we welke kosten worden gemaakt door een aantal partners in de strafrechterketen, zoals weergegeven in onderstaande figuur. In deze figuur staan enkel de partners opgenomen die we meenemen in dit onderzoek.



Figuur 2 : Partijen uit de Nederlandse strafrechterketen voor dit onderzoek

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten die in de strafrechterketen worden gemaakt. Eerst geven we een inzicht in het generieke cijfermateriaal. Als de partij de kosten inzichtelijk heeft, geven we deze weer. We sluiten af met een samenvatting van de totale kosten van de strafrechterketen.

3.1 Algemene cijfers

In onderstaande tabel komen generieke cijfers over de misdrijven in Nederland naar voren. Duidelijk wordt dat het aantal misdrijven is afgenomen in de periode 2015 tot en met 2018, maar dat een aantal specifieke misdrijven zijn toegenomen: afpersing en afdreiging (+8%) en witwassen³ (+58%). Nuance bij deze aantallen is wellicht nodig, aangezien meer aandacht vaak ook leidt tot een hoger aantal registraties. Dit hebben we getoetst in dit onderzoek bij de partijen die hier zicht op hebben: de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland.

Tabel 1 – Totaalaantal misdrijven in Nederland

	2015	2016	2017	2018	△ 2015-2018
Totaal (Nederland)	978.945	930.325	823.950	786.280	-20%
Afpersing en afdreiging	1.635	1.665	1.520	1.765	8%
Witwassen ³	570	610	695	900	58%
Openlijke geweldpleging	4.845	4.490	4.465	4.205	-13%
Drugsmisdrijven	14.770	13.275	12.525	13.390	-9%
<i>Harddrugs</i>	7.390	6.760	6.570	7.055	-5%
<i>Softdrugs</i>	7.005	6.295	5.740	6.150	-12%
Liquidaties	21	27	31	20	-5%

In onderstaande tabel staan het aantal drugsonderzoeken dat door het OM wordt uitgevoerd. Hieruit wordt duidelijk dat er substantieel meer onderzoeken worden opgestart dan afgesloten. Bijvoorbeeld in 2019: 584 drugsonderzoeken opgestart, slechts 197 afgesloten.

Tabel 2 - Totaal aantal en afgesloten drugsonderzoeken bij het OM

	2016	2017	2018	2019	△ 2016-2019
Aantal drugsonderzoeken	498	528	575	584	+ 17%
<i>Grootschalige hennepsteelt</i>	103	96	95	93	- 10%
<i>Cocaïne</i>	198	230	252	238	+ 20%
<i>Heroïne</i>	19	18	14	20	+ 5%
<i>Synthetische drugs</i>	178	184	214	233	+ 31%
Aantal subjecten	1.956	1.975	1.810	1.458	- 25%
Aantal verdachten	1.847	1.849	1.645	1.242	- 33%
Aantal afgesloten drugsonderzoeken	268	249	266	197	- 26%

³ Het aantal verdachte transacties en mogelijke zaken ligt echter veel hoger dan dit aantal, maar blijven op de plank liggen.

Grootschalige hennepsteelt	54	50	38	32	- 41%
Cocaïne	98	50	38	32	- 67%
Heroïne	10	12	6	6	- 40%
Synthetische drugs	106	87	118	76	- 28%
Aantal subjecten	957	933	919	534	- 44%
Aantal verdachten	921	884	877	495	- 46%

In onderstaande tabel staat het aantal zaken bij de Raad voor de Rechtspraak weergegeven. Daaruit wordt duidelijk dat het aantal drugsgerelateerde verdachten in deze periode met 11% is afgenomen. Enkel de zaken rondom witwassen zijn in deze periode met 6% toegenomen: van 1.172 (2015) naar 1.242 (2018).

Tabel 3 - Aantal drugsgerelateerde zaken bij de Raad voor de Rechtspraak

	2015	2016	2017	2018	Δ 2015-2018
Bedrog	1.839	1.519	1.548	1.471	- 20%
Afpersing en bedreiging	930	848	833	856	- 8%
Witwassen	1.172	954	1.105	1.242	+ 6%
Harddrugs	186	148	152	138	- 26%
Softdrugs	186	148	152	138	- 26%
Aantal drugsgerelateerde zaken	4.313	3.617	3.790	3.845	- 11%

3.2 Nationale Politie

Jaarlijks wordt 20-30% / ongeveer € 1,1 tot 1,6 miljard euro ingezet op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Van deze totale kosten is € 790 - 980 miljoen euro direct en € 340 - 650 miljoen euro indirect.

- De Nationale politie kent een inzet van meer dan 60.000 fte, waarvan 50.000 operationeel en 10.000 niet-operationeel is. De totale begroting voor 2020 is € 6,2 miljard. We rekenen in het onderzoek met een gemiddeld bedrag van € 100.000 per fte. Doel van het onderzoek is het duiden van aard en omvang. We brengen de orde grootte waarmee rekening moet worden gehouden in beeld.
 - We nemen een opslag voor de niet-operationele sterkte mee in de berekeningen, omdat zij ondersteunend zijn aan de primaire processen. Daarop passen we geen weging toe, terwijl de inzet van middelen ten behoeve van georganiseerde misdaad wel duurder is dan voor regulier ander werk (bijvoorbeeld de middelen voor AT, OT, Interventieteams enzovoorts).
- Er is bij de Politie uitgevraagd hoeveel drugsgerelateerde zaken er per werkproces worden behandeld en hoeveel tijd daaraan is besteed. Dit is niet eenduidig vast te stellen, doordat de verschillende systemen niet op deze manier registreren. Wel kunnen we een inschatting maken op basis van onze ervaring en kennis gecombineerd met expert schattingen door medewerkers van de politie.

Andersson Elffers Felix

- De Politie werkt op landelijk en regionaal niveau. Hiervoor hanteren we de volgende globale indeling:
 - +/-10% landelijke eenheid, met name operationele sterkte.
 - +/-80% regionale eenheden, met name operationele sterkte
 - +/-10% politiedienstencentrum (PDC), vooral niet-operationele sterkte.

Landelijk niveau, totale kosten: € 270 – 330 miljoen euro.

- Het landelijk niveau bestaat uit de landelijke eenheid en het Recherche Samenwerkingsteam (RST), Team Bestrijding Ondermijning (TBO) en Multidisciplinair Interventieteam (MIT). Alle kosten die op landelijk niveau worden gemaakt zijn direct.
- De Landelijke eenheid zet 25 tot 35% van de sterkte / ongeveer € 150 tot 210 miljoen per jaar in op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.
 - Op landelijk niveau is de inzet van Politie op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning relatief beperkt. Dit betreft met name de inzet van Landelijke Recherche, die zware en georganiseerde criminaliteit bestrijdt. Hierbij hoort ook de inzet van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) en Dienst Landelijke Operationele Samenwerking (DLOS).
- De komende jaren wordt € 120 miljoen per jaar besteed aan het RST, TBO en MIT.
 - Er is voor het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en Team Bestrijding Ondermijning (TBO) € 26 miljoen begroot in de jaren 2019 tot 2021. De investeringen in het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) zijn structureel € 93 miljoen per jaar.

Regionaal niveau, totale kosten: € 770 – 1.150 miljoen euro.

- De regionale eenheden bestaan uit regionale diensten zoals de Dienst Regionale Recherche (DRR) en de Dienst Regionale Informatie-Organisatie (DRIO). Hiernaast bestaat het Dienst Regionaal Operationeel Centrum (DROC) en het Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en districten (met daarin basisteams en DR).
- De opsporing zet 40 tot 50%/ ongeveer € 520 tot 650 miljoen per jaar in op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. We duiden dit als directe kosten. Deze kosten komen direct voort uit inzet op ondermijning en de directe uitingen daarvan, zoals liquidaties.
 - De Dienst Regionale Recherche (DRR, 6.500 fte voor het hele land) zet 70 tot 80% in op ondermijning en drugscriminaliteit, de Districtsrecherche (DR, 6.500 fte voor het hele land) zet 20 tot 40% van haar capaciteit hierop in.
 - Kijkend naar de capaciteit die de diensten regionale recherche en districtsrecherche per jaar besteden aan drugscriminaliteit en daaruit voortvloeiende ondermijning, zowel direct als indirect, vraagt dit veel inzet. Van de capaciteit van de DRR wordt tussen de 60 en 80% aan ondermijnende criminaliteit besteed en van de DR 30 tot 40%. Veel van de geweldscriminaliteit en overige HIC-feiten blijken direct of indirect met drugs(verslaving) te maken hebben. Lage schattingen van de inzet van capaciteit komen uit tussen de 40 en 50% van het totaal. De werkelijke inzet, zeker als daar alle aan drugscriminaliteit en gerelateerde ondermijning in wordt meegeteld, komt waarschijnlijk hoger uit. Als daarnaast alle activiteiten van DRIO, DROC en DROS worden meegenomen, neemt de daadwerkelijke inzet ook nog toe. Dossieronderzoek naar aanleiding van crimineel handelen door daders zou meer inzicht kunnen geven van de werkelijke omvang. Opsporing en aanpak van drugscriminaliteit en ondermijning zijn in veel gevallen grote dossiers met inzet van grotere teams. Dit maakt dat de zaakswaarte ten opzichte van het gemiddeld hoger is.

- Basisteams (25.000 fte) zetten 10 tot 20 % / ongeveer € 250 tot 500 miljoen per jaar in op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Wij duiden dit als indirecte kosten.
 - Op basis van gesprekken met basisteams komt naar voren dat zij zich inzetten op tal van onderwerpen en delicten. Het aantal handelingen met betrekking tot drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning ligt relatief laag. Daarbij wordt vaak een ondersteunde rol vervuld, bijvoorbeeld het afzetten van een PD, het vervoeren van verdachten en het ondersteunen bij zoekingen. De belangrijkste inzet van de basisteams richt zich op de uitwassen van ondermijning, zoals drugscriminaliteit, dealen, overlast, hulpverlening, incidenten ten gevolge drugsproblematiek en dergelijke. Dit betreft naar schatting van experts 10 tot 20% van de het werk van de teams. Daarnaast zijn er nog allerlei soorten incidenten en vraagstukken waar de basisteams mee te maken hebben, zoals huiselijk geweld, verwarde personen en overlast op straat, wat ook deels te koppelen is aan drugsproblematiek. Afhankelijk van de teamsamenstelling en de locatie waar het team werkt, geven betrokkenen aan dat deze extra overlast soms nogmaals 10 tot 20% van de inzet vraagt. Ondanks dat dit om een aanzienlijke inzet gaat, nemen we deze schatting van kosten in deze berekening niet mee.

Overig niveau: het politiedienstencentrum, totale kosten € 90 tot 150 miljoen euro per jaar.

- Het politiedienstencentrum (PDC) maakt het werken in de gehele organisatie mogelijk. Op de inzet van verschillende diensten en eenheden rekenen we met een opslag voor de inzet van het PDC. Deze opslag komt op het gewogen gemiddelde van het totale percentage van bovenstaande posten. Dit komt neer op 15 tot 25% van de werkzaamheden door het PDC. Dit zijn indirecte kosten.

Overig niveau: Landelijke Faciliteit Ondersteuning (LFO), totale kosten €1,4 miljoen euro per jaar.

- De Landelijk Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen (LFO) komt bij een bedreiging van chemische stoffen voor de omgeving ter plaatse, dit gebeurt bij het aantreffen en ontmantelen van drugslaboratoria van synthetische drugs zoals XTC of amfetamine. Ook bij chemisch afval wordt LFO ingeschakeld.
- Het LFO bestaat uit 14 fte en de totaalkosten komen uit op ongeveer €1,4 miljoen.

Tabel 4 - Directe en indirecte kosten van de Nationale Politie

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totaal politie	€ 791 - 980 miljoen	€ 340 - 650 miljoen	€ 1,1 - 1,6 miljard
Landelijk niveau	€ 270 - 330 miljoen		€ 270 - 330 miljoen
<i>Landelijke eenheid</i>	€ 150 - 210 miljoen		
<i>RST, TBO en MIT</i>	€ 120 - 120 miljoen		
Regionaal niveau	€ 520- 650 miljoen	€ 250 - 500 miljoen	€ 770 - 1,350
<i>Opsporing</i>	€ 520 - 650 miljoen		
<i>Basisteams</i>		€ 250 - 500 miljoen	

Overig	€ 1,4 miljoen	€ 90 - 150 miljoen	€ 91 - 150 miljoen
Politiedienstencentrum		€ 90 - 150 miljoen	
LFO	€ 1,4 miljoen		

3.3 Rechtspraak

In de Rechtspraak wordt jaarlijks ongeveer € 170 tot € 270 miljoen euro ingezet aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Dit zijn directe kosten.

Bij het OM wordt jaarlijks 20 tot 35% en € 120 tot 180 miljoen euro ingezet op het gebied van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

- Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een begroting van € 600 miljoen per jaar. Bij het OM werkt ongeveer 4.500 fte. De gemiddelde integrale prijs per fte, inclusief alle ondersteuning en middelen, komt daarmee op € 125.000, -
- Bij het OM hebben we het aantal opsporingszaken, het aan drugs gerelateerde onderzoeken, het aantal strafzaken en de inzet in fte opgevraagd. Dit was niet op dit detailniveau beschikbaar. We hebben ervoor gekozen om in de schatting van de inzet drie benaderingen naast elkaar te gebruiken: langs de lijn van de verdeling van de formatie van het OM over landelijke en arrondissementale delen, langs de lijn van de inzet van de politie op ondermijning en de inzet van het OM te ijken aan het effect van de inzet door de feitelijke bezetting van cellen binnen het DJI als maatstaf voor de inzet op zaken te nemen.
 - Totaal OM 4.500 fte: Landelijk parket 250 fte (6%), Regionaal parket 300 fte (7%), Functioneel parket 400 fte (9%), CVOM 450 fte (10%) en Arrondissement parket 3.050 (67%). Het landelijk parket en het functioneel parket hebben direct (grote ondermijningsonderzoeken van de landelijke recherche) of indirect (witwasonderzoeken) te maken met ondermijnende criminaliteit. Uit gesprekken komt naar voren dat dit bij het landelijk parket ten minste 60% en maximaal 80% van de inzet is en bij het functioneel parket tussen de 30 en 40%. Binnen de arrondissementen wordt een belangrijk deel van de inzet, betrokkenen van het OM geven aan tussen de 45 en 55%, gekoppeld aan maatwerkzaken, zowel van de regionale recherche als van de districtsrecherche. Een groot deel daarvan heeft direct of indirect met ondermijning te maken. De inzet van het OM spiegelt daarbij aan de inzet van de politie op het vlak van opsporing. Dit brengt de inzet van het OM op het vlak van ondermijning en alle gerelateerde zaken op 30 tot 40% van het totale volume.
 - Als vanuit de optiek van output wordt gecorrigeerd voor het aantal veroordeelden die binnen de muren van DJI-instellingen zitten en de zwaarte van de straffen die daarbij zijn opgelegd als maatstaf voor de inzet van het OM, ontstaat het beeld dat 20% van de bezetting van de DJI-cell en 35% van de celdagen te koppelen is aan ondermijning en drugsgerelateerde feiten.
 - Omdat er de nodige onzekerheden zitten in de informatie over inzet van het OM uit de eigen bronnen kiezen we voor de duiding van inzet van het OM in ons onderzoek voor de voorzichtige percentages die je al redenerend vanuit de instroom bij DJI krijgt: tussen de 20 en 35%. De werkelijk inzet van het OM is in onze ogen dus veel hoger.

Bij de Raad van de Rechtspraak wordt van het strafrechtbudget 20 tot 25% / ongeveer € 50 tot € 88 miljoen euro ingezet op het gebied van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

- De totale rechtspraak in Nederland kost € 1 miljard euro. De inzet op strafrecht maakt daarvan 25% deel uit. De inzet van de rechtspraak op het domein van het strafrecht bedraagt daarmee € 250 miljoen euro.
- De rechtspraak behandelt ongeveer 190.000 strafzaken per jaar.
 - De bulk daarvan wordt behandeld door de rechtbanken. Naast misdrijven op het vlak van het Wetboek van Strafrecht gaat het hierbij ook over ernstige overtredingen op het vlak van alcoholmisbruik of om bijvoorbeeld economische delicten.
 - Bij de gerechtshoven zijn jaarlijks ongeveer 30.000 strafzaak.
- Omdat specifieke informatie over de feitelijke inzet in ondermijningszaken ontbreekt, hanteren we ook voor de inzet van de rechtspraak de percentages van het DJI, te weten 20% van de justitiabelen en 35% van de celdagen, als maatstaf voor de inzet (aantal zaken en inzet per zaak). Uit een aantal gesprekken met betrokkenen van rechtelijke macht en OM ontstaat het beeld dat de feitelijke inzet op dit soort zaken, net als bij het OM, hoger ligt dan de door ons gebruikte percentages. In het kader van dit duidende onderzoek is het geven van een gearticuleerd beeld dat dit soort misdrijven grote impact op de strafrechtketen hebben afdoende. Pas bij het ontwikkelen van interventies en de vertaling van de gevolgen daarvan voor de verschillende onderdelen van de strafrechtketen is meer en nauwkeuriger inzicht van belang. Dit inzicht is dan nodig om de keten de juiste robuustheid te kunnen geven.

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totaal Rechtspraak	€ 170 – 270 miljoen		€ 170 – 270 miljoen
OM	€ 120 – 180 miljoen		
Raad voor de Rechtspraak	€ 50 – 88 miljoen		

3.4 Gemeenten

Bij de afdelingen Openbare Orde en Veiligheid (OOV) & Handhaving van gemeenten wordt jaarlijks ook een grote inzet gepleegd op het gebied van ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit. Een indicatie hiervan is momenteel nog niet bekend.

- We hebben de Citydeal Ondermijning gevraagd of zij de inzet en kosten van de afdelingen OOV & Handhaving van de gemeenten die deelnemen aan de Citydeal kunnen opleveren, bij voorkeur het aantal fte en de bijbehorende kosten. Op die manier wilde we inzicht krijgen in de kosten van een aantal gemeenten en vervolgens dit getal te kunnen gebruiken als een richtlijn.
- Een drietal gemeenten heeft cijfermateriaal over hun OOV & handhaving afdelingen aangeleverd. Deze kosten kunnen we niet meenemen in de gehele berekening omdat dit een aantal specifieke getallen zijn, waarbij geen rekening is gehouden met regionale spreiding of de mate waarin het een representatief beeld geeft voor alle gemeenten. We noemen deze cijfers daarom hier ter referentie, maar ze maken geen deel uit van de uiteindelijke berekening. Op basis van de aangeleverde cijfers ontstaat het beeld dat het landelijk gaat om een grote inzet van lokale gemeenten op het vlak van drugscriminaliteit en gerelateerde overlast. Dit gaat vermoedelijk om enkele honderden fte's.
 - Gemeente Maastricht komt uit op totale kosten van € 58.200 met 13,9 fte;

- Gemeente Den Bosch komt uit op totale kosten van € 3.867.000 met 22,28 fte, dit zijn alle kosten voor de afdeling OOV;
- Gemeente Breda komt uit op totale kosten van €75.388 met 12,46 fte.
- Ook bij de opgaven van gemeenten valt op dat de inzet van mensen niet in de eerste plaats als kosten worden gezien en dat met name de “out off pocket” kosten in beeld worden gebracht. Dit is een thema dat binnen de gehele overheid speelt en niet bijdraagt in het aanscherpen van het bewustzijn wat de feitelijke inzet op een fenomeen de samenleving kost. Door meer systematisch gebruik te maken van de methodiek van MKBA kan dit bewustzijn en waarschijnlijk ook de bestuurlijke attentie worden vergroot.

3.5 Overige overheidsinstellingen

Bij overige overheidsinstellingen wordt jaarlijks minimaal € 100 miljoen euro ingezet aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Dit zijn directe kosten.

Het Ondermijningsbestrijdingsfonds van JenV besteedt jaarlijks € 100 miljoen euro aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

- Er is incidenteel in 2019 € 100 miljoen van de Aanvullende Post naar JenV overgeheveld voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zoals aangekondigd in de Nota van Wijziging.
- Van andere partijen die inzetten op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning is de hoeveelheid inzet niet duidelijk. Cijfers ontbreken veelal en gestructureerde levering van data bleek in Coronatijd niet altijd eenvoudig. Dit zijn:
 - Brandweer;
 - CJIB;
 - FIOD;
 - Dienst Domeinen;
 - Douane.
- Met name bij diensten als de douane, met controletaken op controletaken op scheepvaart, op wegtransport en op luchthavens, en de FIOD, met een focus op witwassen, fraude e.d., vraagt de aanpak van ondermijning veel inzet. Ook de brandweer heeft op jaarbasis de nodige werkzaamheden om de uitwassen van ondermijning en drugscriminaliteit aan te pakken, te denken aan woningbranden, het aantreffen van chemische stoffen enzovoorts. De korte doorlooptijd van dit onderzoek en de beschikbaarheid van gesprekspartners en data in Corona tijd hebben het verkrijgen van voldoende scherp inzicht in aard en omvang niet mogelijk gemaakt. Daarom nemen we de inzet van deze partijen niet mee in de cijfers.

3.6 Ketenpartners

Door ketenpartners wordt jaarlijks ongeveer € 16 tot € 28 miljoen euro ingezet aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Dit zijn directe kosten.

- Ketenpartners, zoals Reclassering, hebben weinig inzicht in hoeveel inzet gerelateerd is aan ondermijningszaken. Op basis van de beschikbare informatie is het daarom lastig om uitspraken te doen. Met name onderdelen als verslavingsreclassering en reguliere reclassering, waar het verdachte van zware misdrijven betreft, zetten zwaar in op de verdachten die met ondermijning of afgeleide feiten te maken hebben.
 - Een andere ketenpartner is bureau HALT. HALT voert taakstraffen uit in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een deel hiervan is drugsgelateerd.

HALT heeft niet inzichtelijk welk gedeelte van hun inzet cliënten die te koppelen zijn aan drugsgerelateerd feiten.

- Voor het NFI geldt dat zij met een totale begroting van € 80 miljoen euro, waarbij er 20 tot 35% van het werk te relateren is aan ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit.
- Andere belangrijke spelers onder andere nog:
 - Regionale RIEC's en landelijk het LIEC, zij zijn de afgelopen jaren fors gegroeid in omvang. Onder andere door het toenemende aantal cases dat zij uitvoeren, veelal gerelateerd aan ondermijning. Een groot deel van de werkzaamheden van RIEC's zijn op directe of indirecte manier verbonden aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Zo gaf het RIEC Den Haag voor 2020 aan ongeveer € 479.500 te besteden aan projectkosten, onder ander voor onderzoek naar ondermijning, de besteding van afpakkelden en het programma-management van regionale projecten. De verschillende RIEC's hebben echter niet inzichtelijk gemaakt hoeveel van hun werkzaamheden te relateren zijn aan drugscriminaliteit en/of ondermijning. Hierom zijn deze bedragen niet meegenomen in onze telling, ook om eventuele dubbeltellingen met de € 100 miljoen euro incidentele gelden te voorkomen.
 - Ook de veiligheidshuizen/ Veilig Thuis ervaren veel effect op hun inzet door drugscriminaliteit. Zorg- en veiligheidshuizen en Veilig Thuis hebben met name te maken met de effecten van drugscriminaliteit en zetten daar stevig op in. Zij kunnen echter op dit moment niet inzichtelijk maken welk deel van hun werkzaamheden te relateren is aan drugscriminaliteit en/of ondermijning. De inzet is naar verwachting aanzienlijk, echter door het ontbreken van concrete inzichten zijn er geen bedragen mee genomen in onze telling.

3.7 DJI

Bij DJI wordt jaarlijks 20% tot 35% / ongeveer € 400 tot € 700 miljoen euro ingezet op drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning. Dit zijn directe kosten.

- Uit onderzoek bij DJI is gebleken dat 20% van de ingeslotenen direct te koppelen zijn aan een delict omtrent overtreding van de Opiumwet. De gemiddelde insluitijd per jaar van deze delinquenten is aanzienlijk hoger dan het gemiddelde, bijna factor twee, waardoor we uitgaan van maximaal 35% inzet op dit delict. De feitelijke bezetting van cellen bij het DJI door justitiabelen die veroordeeld zijn voor feiten die te relateren zijn aan ondermijning of de uitwassen daarvan is aanzienlijk hoger. Daar worden geen specifieke cijfers van bijgehouden. Volgens betrokkenen van DJI gaat het dan om allerlei vormen van verwervingscriminaliteit (HIC-feiten) die gepleegd zijn om de verslaving te financieren, of allerlei handelingen ter ondersteuning aan ondermijnende criminaliteit (zoals geweld) die niet te koppelen zijn. Voor de duiding van aard en omvang gaan we in dit onderzoek dan ook van de defensieve schatting van tussen de 20 en 35%.
- DJI heeft een begroting van € 2.000 miljoen per jaar. Als alle kosten van DJI conform dezelfde methodiek die we hierboven hebben gehanteerd plaats vindt wordt tussen de € 400 en 700 miljoen euro ingezet op de gevolgen van ondermijning en drugscriminaliteit. Ook bij DJI gaan we uit van een integrale kostprijs die we koppelen aan celdagen. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van het DJI is ons duidelijk geworden dat deze toedeling iets te laag ligt omdat de inzet op de bijzondere groepen die lid zijn van criminele organisatie bijvoorbeeld een verhoudingsgewijs zwaarder inzet per celdag vraagt. Zo is de EBI in Vught per celdag duurder dan een celdag in een reguliere PI.

3.8 Conclusie

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totaal Strafrechterlijk	€ 1,4 – 2,1 miljard	€ 340 – 650 miljoen	€ 1,8 – 2,7 miljard
Nationale Politie	€ 790 – 980 miljoen	€ 340 – 650 miljoen	€ 1,1 – 1,6 miljard
Rechtspraak	€ 170 – 270 miljoen		€ 170 – 270 miljoen
Gemeenten	-		
Overige overheidsinstellingen	€ 100 miljoen		€ 100 miljoen
Ketenpartners	€ 16 – 28 miljoen		€ 16 – 28 miljoen
DJI	€ 400 – € 700 miljoen		€ 400 – € 700 miljoen

4 Kosten voor de medische wereld

Naast de strafrechterketen vallen een aantal van de kosten die worden gemaakt rondom drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning ook in het medische veld. In dit hoofdstuk gaan we in op het algemene cijfermateriaal rondom de medische kosten van ondermijning, een aantal specifieke gegevens en sluiten af met de totale medische kosten.

4.1 Algemene cijfers

Uit onderstaande tabel wordt duidelijk dat het aantal ziekenhuisopnamen betreft de lichamelijke gevolgen van drugs en de afhankelijkheid en misbruik van drugs in de periode 2015-2018 niet zijn afgenomen.

Tabel 5 - Generieke medische kosten

	2015	2016	2017	2018	△ 2015-2018
Ziekenhuisopnamen lichamelijke gevolgen drugs	855	955	1.115	1.080	+ 26%
Ziekenhuisopnamen afhankelijkheid en misbruik van drugs	710	785	740	770	+ 8%
Ziekenhuisopnamen vergiftiging door medicatie en drugs	3.490	3.260	3.340	3.420	- 2%
Overleden door onopzettelijke vergiftiging drugs	92	107	156	132	+ 43%
Overleden door opzettelijke vergiftiging drugs	92	50	49	48	- 48%
Overleden door drugs overig	3	5	2	1	- 67%
Gemiddelde verpleegduur onopzettelijke vergiftiging	5,2	6,7	5,2	5,9	+ 13%
Gemiddelde verpleegduur drugsvergiftiging	3,9	3,5	3,5	4,0	+ 3%

4.2 Drugsverslaving

Drugsverslaving kost Nederland jaarlijks ongeveer € 250 miljoen euro, dit zijn directe kosten.

- Volksgezondheidzorg.info stelde dat in 2017 de totale uitgaven aan zorg voor verslaving aan alcohol en drugs bijna € 820 miljoen zijn (0,93% van de totale zorguitgaven van Nederland). De verhouding ligt op basis van expertschattingen op 30% druggerelateerd ten opzichte van 70% alcoholverslaving.
 - Slachtofferschap heeft overigens een grote invloed op de vermindering van de levenskwaliteit. Op dit moment kan het slachtofferschap nog niet worden meegenomen in de berekeningen, maar het is wel een belangrijke (kwalitatieve) factor. De maatschappelijk kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn heel groot. Specifiek onderzoek in samenwerking met het CBS kan hier meer inzicht in geven.

Drugsgelateerde opnamen in het ziekenhuis kosten jaarlijks ongeveer € 25 miljoen euro, dit zijn indirecte kosten die we niet meenemen.

- Uit de cijfers en de gesprekken die we hebben gevoerd, werd niet duidelijk of de medische kosten die veroorzaakt worden door ondermijning (geweld) en drugs onderdeel uitmaken van de totale landelijke kostenberekening voor verslavingsproblematiek. We nemen voor het onderzoek dan ook aan dat de hierboven genoemde kosten van drugsgelateerde opnamen in ziekenhuizen al in de bedragen van verslaving zijn opgenomen (om dubbel telling te voorkomen). We brengen ze voor het overzicht wel in kaart, waarbij ook nu weer de opmerking past dat de werkelijke medische inzet op de gevolgen van ondermijnende criminaliteit, zowel direct (slachtoffers van misdrijven) als indirect (mensen die ten gevolge van het gebruik van drugs gewond raken, onwel worden) waarschijnlijk hoger zal zijn.
 - Opname in het ziekenhuis duurt in 2018 gemiddeld 4 dagen voor vergiftiging drugs, gemiddeld 6 dagen voor onopzettelijke vergiftiging en 4 voor opzettelijke blootstelling.
 - De kosten voor verblijf in het ziekenhuis langer 3 dagen (DBC-code 199699) in het ziekenhuis zijn gemiddeld € 5.100.

4.3 Conclusie

De hoeveelheid medische kosten laten een stijgende trend zien. Het totaal aantal medische kosten is in vergelijking met de kosten in de strafrecht keten laag, omdat niet veel van de kosten te kwantificeren zijn.

Tabel 6 - Medische kosten

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totaal Medische kosten	(€ 25 miljoen)	€ 250 miljoen	€ 250 miljoen
Drugsverslaving		€ 250 miljoen	
Drugsgelateerde opnamen	(€ 25 miljoen)		

5 Kosten voor het Sociaal Domein

In eerder onderzoek van Trimbos instituut⁴ is gekeken naar de maatschappelijke gevolgen van alcohol- en drugsverslaving. Een van de onderdelen hierin is ook het ziekteverzuim, waar drugsgebruik een matig effect op bleek te hebben, daarbij wordt gesproken over drugsmisbruik en drugsafhankelijkheid. Het is in dat kader wel belangrijk te kijken naar de populatie die geen (voltijds) baan heeft, en daarmee ook geen ziekteverzuim. In dit hoofdstuk staan dit soort sociale kosten weergegeven en sluiten we af met het totaal aantal kosten.

5.1 Uitkeringen

5% van alle werkloosheidsuitkeringen zijn gerelateerd aan drugs, dat maakt een totaal van € 320 miljoen euro per jaar aan indirecte kosten.

- Het aantal werkloosheidsuitkeringen is in de periode 2015-2018 met 34% afgenomen. Na de coronacrisis in 2020 is de verwachting dat dit percentage weer toeneemt. Wij gaan in de berekening uit van de bedragen zoals bekend in 2018.
- Het totale aantal werkloosheidsuitkeringen betrof in 2018 € 6,4 miljard.
- Direct verband tussen de werkloosheidsuitkering en de invloed van drugs is lastig te maken, wel is de invloed van bijkomende kenmerken zichtbaar: gedrag-, angst en stemmingstoornissen. Ingeschat wordt dat 5% van de duurzame werkloosheid en daardoor de werkloosheidsuitkeringen een relatie met drugs heeft.

5% van alle arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn gerelateerd aan drugs, dat maakt een totaal € 200 miljoen euro aan indirecte kosten.

- Het aantal WAO-uitkeringen is in de periode 2015 tot en met 2018 met 17% afgenomen
- Het totale aantal WAO-uitkeringen betrof in 2018 € 4,1 miljard
- Ook hier geldt dat specifieke relatie met drugsproblematiek lastig te onderbouwen is, waardoor voor een laag percentage (5%) is gekozen.

Organisaties zoals het UWV, het ministerie van SZW en deurwaarders instellingen hebben daarnaast ook nog kosten die zij maken in casemanagement en dergelijken. Hiervan is geen cijfermateriaal bekend. Naast werkloosheidsuitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, kunnen uitkeringen in het kader van de van de Participatiewet ook drugsgerelateerd zijn. Ook hierbij is het niet inzichtelijk in hoeverre de uitkeringen op basis van deze wet aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning te relateren zijn.

⁴ Verslaving: Maatschappelijke gevolgen, F.X. Goossens, Utrecht 2012

5.2 Veiligheid en weerbaarheid

Burgers zijn zich in de periode 2015 tot en met 2018 minder onveilig gaan voelen.

- In 2015 voelde 35,6% van de burgers zich wel eens onveilig, in 2018 was dit bij 34,0% het geval.
- Het rapportcijfer voor ‘veiligheid in de buurt’ is al jaren stabiel: het cijfer is 7.3. In welke mate dit gevoel samenhangt met ondermijning is niet te herleiden uit dit onderzoek. Daarom zijn er geen kosten opgenomen. De invloed van ondermijning op de levenskwaliteit is in de literatuur niet te vinden.

Politieke ambtsdragers hebben in toenemende mate last van agressie en geweld, hiervan is 25% gerelateerd aan drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

- Uit de monitor Integriteit en Veiligheid uit 2016 bleek dat 27% van de Nederlandse ambtsdragers te maken heeft met agressie en geweld. Deze ambtsdragers geven aan dat er sprake is van een toenemend en verhardend klimaat. Hierbij is er sprake van oneigenlijke beïnvloeding van de ambtsdragers en aantasting van de democratische rechtstaat, zoals bedreiging en intimidatie, infiltratie in het openbestuur bestuur en het bewust frustreren van besluitvorming. Ambtsdragers komen daarmee steeds meer onder druk te staan. Hieronder staat een aantal feiten weergegeven:
 - Sinds 2014 lijkt het slachtofferschap van agressie en geweld onder politieke ambtsdragers te stijgen: van 23% in 2014 naar 29% in 2018.
 - Verbale agressie komt in 2018 het vaakst voor (26%), gevolgd door bedreiging/intimidatie (12%) en fysieke agressie (2%).

5.3 Conclusie

De totale sociale kosten voor de samenleving zijn lastig te duiden. De maatschappelijke impact van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning zijn lastig te duiden. De meer directe verbanden hebben we hierboven in kaart gebracht en waar mogelijk van kosten voorzien. In onderstaande figuur staan alle cijfers bij elkaar.

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totaal sociale kosten		€ 520 miljoen	€ 520 miljoen
Werkloosheidsuitkeringen		€ 320 miljoen	
Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen		€ 200 miljoen	

6 Kosten voor het economisch domein

Naast strafrechterlijke, medische en sociale kosten zijn er ook kosten die worden gemaakt die betrekking hebben op de economie. In dit hoofdstuk komen die kosten naar voren.

6.1 Voortijdige schoolverlaters

Bij voortijdige schoolverlaters worden jaarlijks € 47 miljoen baten gemist.

- Een carrière in het criminele circuit genereert in de beleving van een deel van de jongeren doorgaans meer inkomsten dan een reguliere baan. Met name vroegtijdig schoolverlaters lopen een sterk verhoogd risico om in het criminele circuit terecht te komen. Uit een korte studie blijkt ons dat het aantal voortijdig schoolverlaters in de periode tussen 2015 en 2018 met 9% is afgenomen. Dit is ook deels te verklaren door dat in diezelfde periode minder jongeren aan een schoolopleiding zijn begonnen. Verhoudingsgewijs blijft de ongewenste uitstroom ongeveer op gelijk niveau.
- Uit een eerder onderzoek van AEF naar het project Alleen Jij Bepaalt (AJB)⁵, een sportieve interventie waarmee jongeren uit de criminaliteit worden gehouden, werd duidelijk dat de private baten € 2.170 per persoon per jaar zijn. Deze gemonetariseerde baten bestaan uit betere schoolprestaties, daarmee een hoger inkomen en meer maatschappelijke bijdrage. Voor het aantal schoolverlaters in 2018 komen we dan uit op een bedrag van **€ 234 miljoen** per jaar. Welk deel van de schooluitval en de potentiële baten als dit niet gebeurt, te koppelen zijn aan delicten op het vlak van ondermijning en de uitwassen daarvan is onduidelijk. Schattingen lopen uiteen van 20 tot 30%. In het kader van dit duidende onderzoek nemen we ongeveer 20% van de gemiste baten door schooluitval in relatie tot de maatschappelijke kosten van een alternatieve carrière mee.

Tabel 7 - Aantal voortijdig schoolverlaters

	2015	2016	2017	2018	Δ 2015- 2018
Totaalaantal voortijdig schoolverlaters	118.000	115.000	103.00	108.000	-9%

⁵ <https://www.alleenjijbepaalt.nl/>

6.2 Witwassen bij banken

Inzet tegen witwassen bij banken, jaarlijks € 550 miljoen euro.

In Nederland gaat naar schatting jaarlijks € 16 miljard euro aan zwart geld rond, het overgrote deel gerelateerd aan drugshandel en fraude. Banken in Nederland zetten de laatste jaren steeds grotere afdelingen op om zich te wapenen tegen witwassen in zogenaamde *due diligence* onderzoeken. Voornamelijk nadat verschillende banken op de vingers zijn getikt door De Nederlandse Bank (DNB) en het Openbaar Ministerie (OM).

In gesprek met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) komt naar voren dat jaarlijks ten minste zo'n 5.500 tot 6.000 fte door banken worden ingezet in strijd tegen fraude en witwassen. Deze 'dure' arbeidskrachten hebben gemiddelde kosten, inclusief indirecte overheadskosten, van ongeveer € 100.000 per fte per jaar. Naast banken die te maken hebben met de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), is er nog een grote groep organisaties die hier alert op is. Het gaat dan onder andere om makelaars, taxateurs, casino's, creditcardmaatschappijen en de autobranche. De inzet van deze organisaties is op dit moment niet te kwantificeren.

Inzet op opsporing van ongebruikelijke transacties, jaarlijks € 3 miljoen euro.

Financial Intelligence Unit (FIU) – Nederland is volgens de Wwft wetgeving aangewezen als enige dienst in Nederland bij welke de meldplichtige instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden. FIU-Nederland is organisatorisch ondergebracht bij de nationale politie en is een zelfstandig orgaan van de Staat der Nederlanden. Zij spelen een steeds grotere rol in de opsporing, door onderzoek naar verdachte transacties. In 2018 verklaarden zij zo'n 58.000 transacties verdacht, in ruim 8.500 dossiers. Deze transacties hadden een totale waarde van € 9,5 miljard. In totaal zijn er in 2018 ruim 750.000 transacties gemeld.

Het begrip ondermijning wordt door de FIU veel breder uitgelegd dan in het kader van dit onderzoek past. Ook witwassen en fraude van ondernemingen en particulieren is dermate ontwrichtend voor het economische stelsel dat FIU dit als ondermijning duidt. Als de smalle definitie wordt gehanteerd kan tussen de 40 en 50% van de inspanningen van de FIU in de ons gehanteerde definitie worden beoordeeld. Van de totale begroting van € 8 miljoen duiden we € 3 miljoen als kosten in het kader van dit onderzoek. Veel meer van belang is dat de FIU een belangrijke rol kan spelen bij het vinden van passende interventies om de financieringsstroom die het gevolg is van ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Zowel in het baargeld als in het giraal en crypto domein.

Overige economische effecten, jaarlijkse inzet in € onbekend.

- Uit kwalitatieve studies is naar voren gekomen dat ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit ook grote economische effecten heeft. Dit betreft de volgende instellingen:
 - De Belastingdienst;
 - (Lucht-)havens, op vervoering van drugs;
 - Waterschappen, om door drugsafval vervuild drinkwater te reinigen
 - Energiemaatschappijen, kosten die gepaard gaan met de diefstal van energie.
- Dit zijn allemaal economische effecten die op dit moment nog niet financieel uit te drukken zijn. Voor het kunnen duiden van de interventies naar de toekomst en waar die de meeste werking hebben, kan een gerichte verdieping op aard en omvang en zeker ook op maatschappelijke kosten, van belang zijn.

6.3 Conclusie

	Directe kosten	Totaal
Totaal economische kosten		€ 600 miljoen
Vroegtijdige schoolverlaters	€ 47 miljoen	€ 47 miljoen
Inzet bij witwassen	€ 550 miljoen	€ 550 miljoen
Inzet FIU	€ 3 miljoen	€ 3 miljoen

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen weer en kijken we vooruit naar de tweede stap in ons onderzoek: de interventies en bijbehorende investeringen die nodig en mogelijk zijn om de ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit te reduceren.

7.1 Bevindingen op hoofdlijnen

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de aanpak van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning met name een grote druk legt op de strafrechtketen. In de strafrechtketen gaat het jaarlijks om grote inzet, verspreid over een groot aantal partners in de keten. In de cijfers en de berichtgeving in de media wordt duidelijk dat het gebruikte geweld dat gepaard gaat met deze ondermijning steeds harder wordt, en weerbaarheid van het bestuur dus een steeds prangender thema wordt.

Als gekeken wordt naar het gebruik van drugs en de hoeveelheid verslavingszorg laat dit een stijgende trend zien, waarbij ook het aantal ziekenhuisopnames voor drugsproblematiek is in deze periode toegenomen. Volgens veel medische professionals bestaat er een relatie tussen het toenemend aantal mensen met verward gedrag in de openbare ruimte en drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning.

Op sociaal en maatschappelijk vlak ontstaat er een grotere kloof tussen de onder- en bovenwereld (ondermijning), maar ook een blokkade in de inclusieve samenleving. Drugshandel en -gebruik raken veel kwetsbare groepen in de samenleving. Zowel op het vlak van jongeren die voor een alternatieve loopbaan kiezen als voor slachtoffers van misdrijven en “bijstanders” bij het toenemende geweld.

De toenemende stroom van economische middelen die voortkomt uit ondermijning maakt het nodig dat de BV Nederland en financiële instellingen zich wapenen tegen organisaties die het witwassen professioneel aanpakken. Financiële instellingen als de Belastingdienst en banken, hebben hier een rol in te spelen en zetten hier forse capaciteit op in.

In de tabel op de volgende pagina staan de bevindingen kort samengevat. Gesteld kan worden dat er **jaarlijks ten minste € 3,2 – 4,1 miljard euro** besteedt aan ondermijning en gerelateerde drugscriminaliteit. Dit is een forse maatschappelijke (financiële) inzet om de gevolgen van ondermijning en gerelateerde criminaliteit te minimaliseren en de effecten te mitigeren.

	Directe kosten	Indirecte Kosten	Totaal
Totale kosten	€ 2,0 – 2,7 miljard	€ 1,1 – 1,4 miljard	€ 3,2 – 4,1 miljard
<i>Totaal Strafrechterlijk</i>	<i>€ 1,4 – 2,1 miljard</i>	<i>€ 340 – 650 miljoen</i>	<i>€ 1,8 – 2,7 miljard</i>
<i>Totaal Medische kosten</i>	<i>(€ 25 miljoen)</i>	<i>€ 250 miljoen</i>	<i>€ 250 miljoen</i>
<i>Totaal sociale kosten</i>		<i>€ 520 miljoen</i>	<i>€ 520 miljoen</i>
<i>Totaal economische kosten</i>	<i>€ 600 miljoen</i>		<i>€ 600 miljoen</i>

7.2 Knoppenmodel

Naast kosten zien we een aantal interventies, die we samen hebben gebracht in een ‘knoppenmodel’. Dit model geeft inzicht in hoe in het plan van aanpak de ontwikkeling van interventies kan worden vorm gegeven en het beschikbare ontwikkelbudget voor de aanpak van ondermijning verdeeld kan worden over verschillende interventies met elk een verschillend effect.

De stand van de knop bepaalt het te verwachten effect maar ook de investering. Met de uitkomsten van dit rapport is een eerste beeld van aard en omvang en daarmee de beginstand van de knoppen gemaakt. Een vervolgstap is het bepalen van wat er aanvullend nodig is als er aan de knop gedraaid wordt. De verwachting is dat een belangrijk deel (ongeveer de helft) van het ondermijningsbudget nodig zal zijn om de strafrechtketen te herstellen en te versterken. De andere helft voor versterking en intensivering van de integrale bestuurlijke aanpak, zowel op lokaal, regionaal en landelijk niveau.

In het Pact voor de Rechtstaat, vanuit het Strategisch Beraad Ondermijning, zijn zes samenhangende dimensies uitgezet. Dit zijn de twee hoofdlijnen (1. en 2.) zoals hieronder benoemd. Met daarbij ook de vier dimensies (3. t/m 6.) die hier een onderdeel van zijn. We zien een aantal suggesties voor de uitwerking van de dimensies:

Dimensie 1: een versterkte strafrechtketen: naar ingebed strafrecht.

In het versterken van de strafrechtketen zien wij een aantal knoppen, waarmee effect kan worden behaald. Hierbij hanteren we in ons denken het rationeel keuzemodel dat het WODC heeft ontwikkeld (ingrijpen op directe kosten en baten voor criminelen en daarnaast op indirecte (gevoelde kosten en baten voor criminelen). Dit betreft:

- Het verbeteren van de effectiviteit van de opsporing en de strafrechtketen (kosten);
- De strafmaat voor ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit aanzienlijk verhogen, zodat het afschrik-effect groter is (gevoelde kosten);
- Mogelijk maken dat partners in de strafrechtketen gemakkelijker concrete informatie verkrijgen van verdachten en met elkaar kunnen delen, zodat verdachten gemakkelijker opgevolgd en opgepakt kunnen worden (kosten);
- Vergroten van het aantal en de schaal van penitentiaire inrichtingen (PI's) bij DJI en forensisch en digitaal onderzoek bij o.a. NFI (kosten);

- Meer internationale onderzoeken verrichten, om daarmee inzicht te verkrijgen in hoe drugscriminaliteit in andere landen, Europees of mondiaal aangepakt kan worden (vermindering baten).

Opsporing ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit ook op binnen districten en basisteams uitvoeren (kosten).

Dimensie 2: Een samenhangende bestuurlijke aanpak op, regionaal en nationaal niveau.

Een andere mogelijkheid is het versterken van de samenhang van de aanpak van ondermijning, door:

- Een structureel ondermijningsfonds die de uitvoeringskracht (met name in de strafrechtketen) versterkt (ingrijpen op gehele kosten model mogelijk maken);
- Het vormen van regionale ondermijningbrigades die op kunnen treden bij lichtere verschijningsvormen, om grootschalige ondermijning te voorkomen (kosten en gevoel van kosten);
- Een kanteling van de maatschappelijke normbeleving te realiseren, door het bewustzijn bij burgers over de consequenties voor de Nederlandse samenleving te vergroten (vermindering baten (status omlaag);
- Het inrichten van een strategische kennisunit om kennis te bundelen en als voedingsbodem te gelden voor het aanwakken van het bewustzijn (vermindering baten, minder afzet en status omlaag).

Dimensie 3: Vermindering van economische kwetsbaarheid: focus op mainports en havens.

De weerbaarheid van de economische infrastructuur kan versterkt worden, door:

- (Bindende) afspraken te maken met bedrijven omtrent terugdringen kwetsbaarheid voor ondermijning en daaraan gerelateerde criminaliteit (kosten);
- Een technologisch gedreven ontwikkelingsprogramma te ontwikkelen en daarmee data-science en AI te benutten in het aanpakken van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde ondermijning (verhogen kosten, minder baten).

Dimensie 4: De financiële sector in positie: publiek-privaat aanpakken en afpakken.

Ook de financiële infrastructuur kan versterkt worden, door:

- Toezichthouders te stimuleren een actieve en geïnformeerde rol in te nemen in het strafrechtelijk systeem (verhogen kosten);
- De mogelijkheid te realiseren om geconfisqueerde anonieme gelden in beslag te nemen, op dit moment is dat niet mogelijk (verminderen baten);
- Intensivering signalen FIU en de opvolging daarvan (kosten);
- Het zichtbaar (publiekelijk) afpakken van crimineel vermogen, zodat er sprake is van openlijk gezichtsverlies en zichtbaarheid van de consequenties (verminderen baten en gevoel van vermindering baten).

Dimensie 5: Een actieve rol voor de justitiële sector in een langdurige en samenhangende wijkaanpak.

Ook kan de functie van de wijkaanpak worden versterkt om in te spelen op ondermijning en drugscriminaliteit:

- Aanwezigheid en zichtbaarheid vergroten van strafrechtpartners in de wijk (kosten);
- De inzet van juridisch-strafrechtelijke interventies (kosten);
- Nieuwe wettelijke regeling voor strafrechtelijke curatele: strengere ontnemingsmaatregelen (minder baten);
- In kaart brengen hoe mogelijk wordt dat jongere niet de rest van hun leven last hebben van een strafblad (beleving van kosten);

- Inbeslaggenomen crimineel vermogen zichtbaar inzetten in wijken, daarbij duidelijk aangeven welke voordelen er voor de wijk behaald zijn met dit criminele vermogen (verlies van status criminelen, ervaren kosten).

Dimensie 6: Vermindering ('denormalisering') van drugsgebruik als maatschappelijk risico

Een belangrijk punt is het denormaliseren van drugsgebruik breed in de samenleving, dat kan door:

- Het opzetten van diverse publiekscampagnes met heldere hoofdboodschap: gebruik geen drugs want dit zijn de consequenties voor jezelf en voor de samenleving (vermindering afzetmarkt, afname baten);
- Experimenteren met tiener en (jonge) twintigers-lounges zonder alcohol, roken en drugs, (idem).

7.3 Mogelijke vervolgstappen

Het bovengenoemde knoppenmodel vraagt om verdere uitwerking met vertegenwoordigers van verschillende partners in het veld. Bij deze uitwerking zou het deels moeten gaan om de te nemen maatregelen maar ook om het kwantificeren van de investeringen en de te verwachten baten. Hiervoor kan een MKBA op het gehele model en een aantal deel MKBA's op de interventielijnen uitgevoerd kunnen worden.

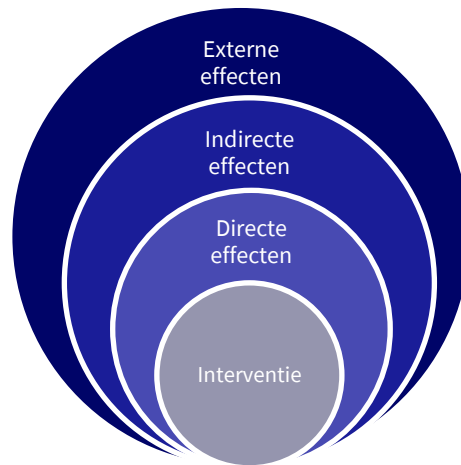
Wat is een MKBA?

Het uitgangspunt van een MKBA is het inzichtelijk maken van maatschappelijke meerwaarde. Een MKBA brengt op systematische en samenhangende manier voor- en nadelen van een interventie in kaart. De maatschappelijke effecten (zowel de kosten als de baten) als gevolg van de interventie worden onder één noemer gebracht, door ze te vertalen naar euro's. Een MKBA geeft inzicht in:

De verhouding tussen de (maatschappelijke) kosten van de nieuwe werkwijze ten opzichte van de (maatschappelijke) baten;

- De kosten en baten over een aantal jaren;
- De kosten en baten, uitgesplitst naar partijen;
- De mate waarin effecten te verwachten zijn.

Centraal staat de vraag of het (deel) project leidt tot maatschappelijke meerwaarde. Hierbij wordt de pilot van de nieuwe aanpak (of het plan) afgezet tegen een nul alternatief, de situatie waarin geen andere activiteiten worden ondernomen. Een MKBA is dus een brede analyse, waarbij verder wordt gegaan dan enkel het financiële rendement. In een MKBA komt ook het maatschappelijke rendement, voor alle leden van de maatschappij, in beeld.



Bijlage I: gehanteerde bronnen

Gesprekspartners

Onderstaand staat per organisatie weergegeven van welke afdeling of staf we personen gesproken hebben.

Politie

- Staf Korpsleiding
- Vertegenwoordigers DRR en DR
- Analyse en onderzoek (naar drugsondermijning)

DJI

- Beleid, cluster Analyse

OM

- FactFactory

NFI

- Drugsdeskundigen

Citydeal

- Landelijk projectleider

FIU

- Directie, teamchef, analist en relatiemanagers

Raad voor de Rechtspraak

- Onderzoek/Advies

Documentatie

Voor dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van:

- Jaarverslagen Politie, OM, RvdR, DJI: diverse jaren
- Data van de Politie (via data.politie.nl)
- Data van statline (via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>)
- De Nationale drugmonitor: 2018 en 2019
- Nationale Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit: 2017
- Cijfers en feiten van Reclassering Nederland: diverse jaren

- Cijfers en feiten van Trimbos Instituut: diverse jaren