

# **DRUGS, DELICTEN EN HANDHAVINGSKOSTEN**

Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling

juli 1995

## DRUGS, DELICTEN EN HANDHAVINGSKOSTEN (bijgestelde versie)

R.F. Meijer, A.C. Berghuis, K.E. Swierstra, J. de Waard en P.P.M. van Hooff  
(met medewerking van A.J.J. Slotboom)

Ministerie van Justitie, Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling

juli 1995

---

### SAMENVATTING

Over de relatie tussen harddrugs (gebruik en handel) en de in Nederland gepleegde criminaliteit en de strafrechtelijke handhaving zijn betrekkelijk weinig feitelijke gegevens bekend. De verleiding moet dan ook worden weerstaan om op basis van summiere gegevens besliste uitspraken te doen. Op het punt van de criminaliteit worden nogal eens omvangrijke gunstige effecten verwacht van ingrijpende wijzigingen in het drugsbeleid: bijvoorbeeld na legalisering zouden er zeer veel minder delicten worden gepleegd, waardoor de druk op politie en justitie inclusief het cellentekort danig zou afnemen.

Zo veronderstelt de werkgroep-Dufour in haar rapport 'Drugsbeheersing door legalisatie' (1994) een daling van de *totale* criminaliteit met maar liefst 50-80% als gevolg van het wegvallen van het strafrechtelijk verbod op het gebruik van en de handel in drugs.

In deze notitie wordt bekeken welke gegevens voorhanden zijn. Het blijkt dat velerlei veronderstellingen moeten worden gemaakt om tot een onderbouwde schatting te komen van de omvang van de drugscriminaliteit en de kosten van de rechtshandavings-inspanning. Gepoogd is om met gebruikmaking van de beschikbare (summiere) gegevens toch te komen tot een schatting, waarbij het nodig bleek simulatietechnieken ('wat..als'-reken-technieken) in te zetten.

De 'best educated guesses' die daaruit voortvloeien vallen lager uit dan door anderen is verondersteld:

- \* Per jaar kunnen ruim 700.000 (vermogens)delicten worden toegeschreven aan de crimineel actieven onder de 30.000 harddrugsverslaafden - dat is ongeveer een-tiende van alle criminaliteit die in een jaar wordt gepleegd. Deze delicten veroorzaken samen 650 miljoen gulden aan maatschappelijke (materiële) kosten.
- \* Daarnaast kunnen de handhavingskosten van politie en justitie verbonden aan harddrugs worden geschat op 640 miljoen gulden (waarvan 270 ter bestrijding van de drugshandel).

Uiteraard zijn deze aantallen benaderingen, die met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Het is opvallend dat waar het gaat om het aandeel van de door verslaafden gepleegde delicten in de totale criminaliteit (10%), de schatting beduidend lager uitkomt dan vaak wordt gedacht. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat men - bij gebrek aan betere cijfers - tot nog toe is uitgegaan van cijfers die niet zozeer betrekking hebben op de criminaliteit, maar op gearresteerden of zelfs op de aantallen harddrugsverslaafden in de inrichtingen. Dit kan, zo moge deze notitie minimaal duidelijk maken, makkelijk leiden tot een zeer vertekend beeld van de werkelijkheid.

## I INLEIDING

### *Doel*

In de aanloop naar de nota voor de Tweede Kamer over het drugsbeleid is de behoefte ontstaan om diverse (basis)gegevens over drugs op een rij te zetten. Dit betreft onderwerpen van volksgezondheid, criminaliteit, overlast, (macro-)economische effecten van de drugs in onze samenleving en internationaal-politieke aspecten. Deze gegevens kunnen dan naderhand verder worden benut in het doorlopende project van evaluatie en monitoring van het drugsbeleid, in samenwerking met onder meer het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het NIAD.

### *Vraagstelling*

In deze notitie gaat de aandacht uit naar één van de elementen: de relatie tussen drugs en criminaliteit en de strafrechtelijke handhaving. Op dit aspect wordt door sommigen een omvangrijk gunstig effect verwacht van ingrijpende beleidswijzigingen, zoals legalisering van het gebruik en de handel: er zouden veel minder delicten worden gepleegd, waardoor de druk op politie en justitie (cellen!) danig zou afnemen. Anderen rekenen er echter op dat juist een meer consequente repressieve aanpak de drugscriminaliteit verder zal kunnen terugdringen (in de praktijk is er meestal sprake van combinaties).

De werkgroep-Dufour gaat er in de nota 'Drugsbeheersing door legalisatie' van uit dat ongeveer de helft van alle vermogens- en geweldsdelicten door drugsverslaafden wordt gepleegd (Dufour et al. 1994). Bovendien wordt impliciet aangenomen dat drugsverslaafden na legalisering in het geheel geen delicten meer zouden plegen. Ook zou volgens de werkgroep een extra winst te behalen zijn door het verdwijnen van het cellentekort, waardoor alle overige criminaliteit (door de insluiting van recidiverende daders) met zo'n 15% zou dalen. Dan zou de criminaliteit met ruim de helft kunnen worden teruggebracht door legalisering. Ook neemt de werkgroep aan dat de politie thans ongeveer de helft van haar tijd besteedt aan drugs- en drugsgelateerde delicten. Aan criminaliteitsbestrijding zou legalisering de overheid f 2 miljard schelen. Al met al zou er voor de samenleving een lastenverlichting resulteren van op zijn minst f 5 miljard per jaar.

Deze analyse van de werkgroep-Dufour is niet alleen buitengewoon optimistisch ('Legalisering zoals door ons voorgesteld is een weldaad voor de maatschappij'), ook blijkt ze bij nadere beschouwing nauwelijks met cijfers onderbouwd. Dat de capaciteit van politie en justitie ten behoeve van de (overige) criminaliteitsbestrijding zou verdubbelen door het wegvallen van de handhavings-inspanning op het vlak van opiumwet en de drugsgelateerde criminaliteit, is een assumptie. Dat is op zich zelf geheel legitiem, maar het blijft een pure veronderstelling. Niettemin worden er vergaande conclusies aan verbonden. Uiteraard is er wel iets te zeggen voor de stelling dat de export beter te bestrijden zou zijn doordat politie en justitie hiervoor hun handen vrij krijgen - maar dat dit op zijn beurt weer consequenties heeft voor het capaciteitsbeslag van bijvoorbeeld het gevangeniswezen, wordt vervolgens niet in de berekening van de werkgroep meegenomen. Dufour overschat de baten van legalisering voor de criminaliteitsbestrijding en lijkt de gevolgen voor de volksgezondheid sterk te onderschatten. Voor dit laatste komt men eveneens met veronderstellingen die niet aannemelijk worden gemaakt. Deels kan dit ook nauwelijks, omdat het nu eenmaal speculatie betreft ('Legalisering en prijsverlaging zullen niet leiden tot grotere consumptie van harddrugs'); deels worden gelegenheidsargumenten aangehaald om mogelijke bezwaren voor te zijn ('Na legalisering zal een voorlichtings- en preventieprogramma excessief gebruik met succes tegengaan: immers, de anti-rook campagnes van dr. Meinsma hebben er voor gezorgd [sic] dat in twintig jaar tijd het percentage rokers in Nederland bijna is gehalveerd').

Ook anderen hebben recent schattingen gemaakt van de drugscriminaliteit en de mogelijke effecten van legalisering. Zo schat de korpschef van Utrecht het aandeel van de drugscriminaliteit eveneens hoger in dan in bijgaande rapportage gebeurt. Beide berekeningen baseren zich deels op dezelfde bron, namelijk de gegevens van het Bureau Misdaad Analyse van de Utrechtse politie, in bijgaand rapport verwerkt via de externe rapportage van Bieleman et al. (1995). Het verschil moet waarschijnlijk worden verklaard doordat in de berekening van de korpschef de cijfers voor enkele specifieke drugsgereleerde delicten, en de cijfers voor de grootstedelijke situatie van Utrecht, te zeer worden veralgemeniseerd. Op beide punten scoren drugsverslaafden namelijk aanmerkelijk hoger dan in het landelijke totaalbeeld, zodat in de eindschatting daarvoor moet worden gecorrigeerd.

In bijgaand rapport vallen de cijfers dan ook lager uit dan door anderen verondersteld.

Kennen we eigenlijk wel de precieze omvang van de drugscriminaliteit in ons land, en de belasting daarvan op justitie? In de strafrechtsketen weten we het een en ander over het sluitstuk: ruim 40% van de verdachten en veroordeelden die worden opgesloten is verslaafd, 16% van de populatie in inrichtingen zit voor overtreding van de opiumwet. Maar zegt dit ook iets over het begin, de aantallen delicten en de aantallen delictplegers? Hoeveel van de delicten in Nederland worden eigenlijk door drugsverslaafden gepleegd. Hoe zit het met de door drugsverslaafden gepleegde winkeldiefstallen, inbraken en berovingen? We hebben het met andere woorden over de (verwervings)criminaliteit van de drugsverslaafden. Welk deel van alle verslaafden is eigenlijk verantwoordelijk te stellen voor die criminaliteit? Hoe meer we hierover weten, des te beter kunnen we ook de volgende stappen in de strafrechtsketen kwantificeren. Pas als we hier een goed beeld van hebben is de discussie over de verschillende opties voor het drugsbeleid zinvol te voeren. Hiernaast is te onderscheiden de belasting van politie en justitie ten gevolge van specifiek de opiumwetmisdrijven. Naar dit onderwerp is al eens eerder studie verricht (Kraan 1994). Deze schatting is tot dusver de enig bestaande in zijn soort. Ze zal moeten worden geactualiseerd en, met name, worden uitgebreid met de bovengenoemde overige delicten.

**Twee vragen staan centraal in deze notitie:**

- a. Wat is (naast de opiumwetmisdrijven) het aandeel van drugsverslaafden in de criminaliteit in Nederland?
- b. Wat betekent het gebruik en de handel in harddrugs voor de belasting van politie en justitie, ofwel wat zijn de kosten van rechtshandavings-inspanning?

### *Definities*

Voordat een kwantitatieve analyse wordt verricht is het zinvol op een rij te zetten welke definities worden gehanteerd:

- **Drugsverslaafden:** regelmatige gebruikers van verdovende middelen zoals opgenomen in lijst I van de Opiumwet. 'Drugsverslaafden' zijn dus altijd **hard-drugsverslaafden**; cannabisgebruikers worden er niet toe gerekend. In de praktijk gaat het om heroïne-, cocaïne- en/of amfetaminegebruikers, die daarnaast mogelijk andere middelen consumeren zoals XTC (en alcohol).
- **Criminaliteit:** gepleegde misdrijven, dus zowel de misdrijven die door de politie worden geregistreerd, als de niet-geregistreerde; de uitkomst van de berekeningen heeft dus betrekking op alle criminaliteit, inclusief de verborgen (niet geregistreerde).
- **(Verwervings)criminaliteit van verslaafden:** alle misdrijven gepleegd door drugsverslaafden. Primair betreft dit inkomstenverwerving om drugs te kunnen

kopen. Veelal gaat het om vermogensdelicten zoals woninginbraak, autokraak, diefstal met geweld, beroving op straat en winkeldiefstal (art. 310, 311, 312 WvS). Daarnaast komen, in mindere mate, geweldsdelicten voor zoals mishandeling, bedreiging en levensdelicten, wapendelicten, en, nog minder, zedendelicten, verkeersmisdrijven en economische delicten. Geweldsdelicten kunnen mede voortvloeien uit de ontremmende werking van bepaalde middelen. Tot verwervingscriminaliteit kunnen ook opiumwettelijke delicten behoren (drugshandel); voor de duidelijkheid worden deze afzonderlijk genoemd.

- **Drugshandel:** delicten zoals omschreven in de Opiumwet. Hiertoe worden in principe alle misdrijven gerekend inherent aan de drugsmarkt, dus van de productie van drugs, invoer, uitvoer en doorvoer, groothandel, detailhandel en handelingen van drugskoeriers, tot het 'dealen' op straatniveau, bemiddelen, 'uitkijken', 'pakjesdragen', etc.

#### *Het verband tussen drugsverslaving en criminaliteit*

Over de samenhang tussen drugsverslaving en criminaliteit is al veel geschreven: is het de verslaving die primair het crimineel gedrag van de verslaafde veroorzaakt, of geraken criminele jongeren eerder dan anderen tot drugsverslaving? Of is er een derde factor die verslaving en crimineel gedrag beide (in samenhang) veroorzaakt? Zo is bekend dat een deel van de harddrugsverslaafden reeds voorafgaand aan hun druggebruik delicten pleegt; hun crimineel gedrag staat daarom deels los van hun verslaving (o.a. Chambers 1974, Kreuzer 1975, Inciardi 1979, Swierstra 1990). En ook voor personen die pas in de loop van hun verslaving een crimineel patroon hebben ontwikkeld, behoort het crimineel gedrag met het wegvallen van de noodzaak tot het plegen van verwervingscriminaliteit niet noodzakelijk tot het verleden (Nurco et al. 1988).

Voor de analyse in deze notitie is het van belang op te merken dat er geen sprake hoeft te zijn van enig direct, oorzakelijk verband: de gepleegde delicten behoeven, hoewel gepleegd door personen die (ook) verslaafd zijn, niet uitsluitend uit die verslaving voort te vloeien. Deze vraag wordt uiteraard wel relevant bij het zoeken naar oplossingen, wanneer wordt gekeken naar het effect dat men kan verwachten van maatregelen.

#### *Status van de uitkomsten: schattingen*

Niet alle voor deze exercitie benodigde basisgegevens zijn voorhanden. Bovendien moet er een en ander worden doorgerekend, waarbij we niet zonder veronderstellingen kunnen. Exacte cijfers tot achter de komma zijn dan ook niet te geven. Geprobeerd wordt om zowel op basis van bestaand cijfermateriaal als met behulp van systematisch doorrekenen (simulaties), te komen tot schattingen die meer verantwoord zijn dan snelle berekeningen 'op de achterkant van een sigarendoos'. Het eindresultaat blijft niettemin een schatting; steeds zullen rond de uitkomsten de nodige marges moeten worden aangehouden.

## 2 BASISGEGEVENS

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van een aantal empirische gegevens binnen het thema drugs en criminaliteit. Daarop volgt een bespreking over de selectieve werking van de strafrechtsketen waardoor de basisgegevens in perspectief worden geplaatst.

### 2.1 Overzicht van gegevens over drugs en criminaliteit

#### *Het aantal harddrugsverslaafden in Nederland*

Het aantal aan harddrugs verslaafde personen is niet precies bekend. Wel zijn er cijfers bekend over het aantal personen dat bij de verslavingszorg, in het bijzonder de methadonverstrekking, staat geregistreerd. Ook wordt bij diverse politiekorpsen informatie bijgehouden over het aantal drugsverslaafde verdachten van misdrijven.

De meest recente landelijk schatting is afkomstig van Bieleman et al. (1995). Op basis van verschillende schattingsmethoden komen zij tot een aantal van 27.500 'klassieke' harddrugsverslaafden (opiaatverslaafden met eventueel andere middelen erbij) plus nog eens 6.000 primaire cocaïneverslaafden (vergelijk de recente IVV-cijfers en NIAD-jaarboek 1994:23.000 totaal).

Voor de verslavingszorg is de cocaïne groep (nog) geen duidelijk afgebakende doelgroep, in tegenstelling tot de opiaatverslaafden aan wie in principe methadon kan worden verstrekt. Voor justitie daarentegen is er geen reden de categorie primaire cocaïneverslaafden buiten de schatting te houden, aangezien zij evenzeer drugsgerelateerd crimineel gedrag vertonen (bijv. Inciardi et al. 1994).

De totaalschatting zou dus boven de 33.000 uitkomen. Echter in de verschillende deelschattingen waarop de bovengenoemde bevindingen berusten, bestaat enige overlap: tussen centrum-gemeenten en randgemeenten en tussen heroïne-verslaafden die ook cocaïne gebruiken en cocaïne-verslaafden. Daarom wordt in onze analyse verder uitgegaan van een totaal-aantal van **30.000 drugsverslaafden in Nederland**.

#### *De mate waarin verslaafden delicten plegen*

Wat kunnen we zeggen over het gemiddeld aantal delicten gepleegd door de 30.000 drugsverslaafden? Verlaten we ons op het onderzoek van Grapendaal et al. (1991), dan zouden verslaafden (in Amsterdam) gemiddeld zo'n 6,5 delicten per maand plegen (exclusief drugshandel). Let wel, het onderzoek betreft zogenaamde 'straat-junks' die gemiddeld tot de crimineel meer actievare groep gerekend wordt. Per jaar zou het bij deze groep gaan om een gemiddeld aantal delicten in de orde van grootte van enkele tientallen en bij de meest actieve groep wellicht enkele honderden delicten.

Volgens Grapendaal c.s. is het grootste deel van de door verslaafden gepleegde (verwerings)criminaliteit toe te schrijven aan zo'n 13% van alle verslaafden. Ook de GG&GD in Amsterdam meldt in haar jaarverslag over 1993 dat slechts een klein deel van de verslaafden verantwoordelijk is voor het overgrote deel van de drugsgerelateerde criminaliteit (Van Brussel et al. 1994). Met andere woorden: een deel van de verslaafden is crimineel hoog-actief, er is een tussengroep, en een ander deel pleegt geen delicten. De laatste bekostigen de behoefte aan drugs (veelal naast de methadon) uit loon, uitkering en/of andere inkomsten, zoals prostitutie. De omvang van deze niet-criminele categorie is niet te verwaarlozen (Grapendaal et al. 1991, Bieleman en Kroes 1991, Toet et al. 1994).

Als eerste kan worden geconcludeerd dat er geen directe (representatieve) informatie bestaat over de mate waarin verslaafden delicten plegen - er is enige indicatie dat de meest actieve groep wellicht honderden delicten per jaar pleegt. Voorts is een beperkte subgroep verantwoordelijk voor een substantieel deel van alle door verslaafden gepleegde delicten. Het is dan redelijk uit te gaan van de stelling dat de meest crimineel actieve 13-20% van de verslaafden verantwoordelijk is voor meer dan 50% van de door harddrugs-verslaafden gepleegde delicten.

### *Gegevens over gearresteerden*

Een landelijk systeem van standaard-registratie bij de politie van alle delicten gepleegd door drugsverslaafden ontbreekt. Er is dus geen eenduidig totaalcijfer voorhanden. Wel bestaat er materiaal van verschillende registraties/analyses/externe onderzoeken op het lokale niveau van politiekorpsen (en verslavingszorg) in verschillende steden.

- In Amsterdam is sinds 1991 het registreren van arrestanten bij alle politiebureau's geautomatiseerd d.m.v. een arrestantenmodule. Door de wachtcommandant en/of hulpofficier van justitie, aan wie de arrestant wordt voorgeleid, vindt inboeking plaats in dit systeem. Indien de arrestant op daartoe gestelde vragen aangeeft verslaafd te zijn, wordt dit opgenomen in het bestand. De aankondiging van de komst van de drugsarts (met methadon) geldt in de regel als garantie voor de betrouwbaarheid van deze registratie. Aldus werden in Amsterdam in 1992 ruim 39.500 personen door de politie aangehouden van wie bijna 11.700 arrestanten (30%) aangaven verslaafd te zijn. Van alle arrestanten in 1994 blijkt 26% harddrugsverslaafd. Een politie-analyse over 1992 laat zien dat zeker 40% van alle vermogensdelicten kon worden toegeschreven aan drugsverslaafden (Bieleman et al. 1995).
- Een recent Boumanhuis-onderzoek in Rotterdam (Toet et al. 1994) wijst in de richting van maar liefst 50% verslaafden op alle **inverzekering-gestelden** over de periode 1988-1993. In Rotterdam blijkt over de jaren 1988-1993 gemiddeld 18% van de **inverzekering-gestelden** verantwoordelijk te zijn voor 63% van het totaal aantal **inverzekering-stellingen** onder drugsverslaafden.
- Volgens een recente opgave van de gemeente Rotterdam wordt ongeveer de helft van alle 40.000 delicten op jaarbasis in Rotterdam gepleegd door ruwweg 1400 criminele en overlastgevende drugsgebruikers. Geschat wordt dat een subgroep van rond de 400 criminele verslaafden verantwoordelijk is voor het merendeel van de delicten (gemeente Rotterdam 1994).
- In een ander Rotterdams onderzoek (Hesseling 1995) bleken vrijwel alle geïnterviewde autokrakers (arrestanten) drugsverslaafden te zijn: van dit specifieke delict zou het overgrote deel op het conto zijn te schrijven van de harde kern onder de criminele drugsverslaafden.
- In Tilburg zijn volgens de politie zo'n 70 'zwerfjunks' verantwoordelijk voor minstens de helft van de veel voorkomende **delicten** (1994).
- Uit het al genoemde Rotterdamse Boumanhuis-onderzoek blijkt dat op een totaal van 4000 **inverzekering-stellingen**, nog geen 3% daarvan (voor wie ruim 100 personen verantwoordelijk zijn) betrekking heeft op 20% van de min of meer ernstige drugsgereleerde misdrijven (uitgedrukt in IVS'en). In totaal 9% is verantwoordelijk voor ruim 40% van deze misdrijven (Toet et al. 1994). Van de methadoncliënten blijkt 80% niet of nauwelijks in aanraking met de politie te komen.
- Uit een onderzoek in Groningen bleek dat, afgezien van overtredingen van de Opiumwet, zo'n 40% van de onderzochte populatie ten tijde van het onderzoek niet crimineel actief was (Bieleman en Kroes 1991).
- In Utrecht bleek globaal een kwart van de onderzochte drugsverslaafden die in 1993 **inverzekering** waren gesteld, verantwoordelijk te zijn voor drie-kwart van het aantal **inverzekering-stellingen** (Ten Den et al. 1994).

Het meest recente onderzoek op dit punt, verricht in opdracht van de CDWO (Bieleman et al. 1995) onderstreept nogmaals het ontbreken van een standaard landelijke registratie van drugsgerelateerde criminaliteit bij de politie. Op basis van lokale onderzoeken en misdaad-analyses in meerdere steden tekent zich echter het volgende beeld af. Aan drugsverslaafden zou minstens een derde van de **opgehelderde delicten in grotere steden** in Nederland zijn toe te schrijven; en wel minimaal de helft van vijf veel voorkomende vermogensdelicten zoals woninginbraak en autokraak. (Indien verslaafden verantwoordelijk zouden zijn voor een-derde van alle opgehelderde delicten in heel Nederland zou dat gaan om 80.000 feiten.)

Van de totale groep verslaafden kan minstens 40% worden gerekend tot de min of meer criminele verslaafden (dat wil zeggen dat zij in de onderzochte periode, 1993, minstens een maal een door de politie geregistreerd delict pleegden). Ongeveer een kwart van alle verslaafden die met de politie in aanraking komen zou behoren tot de nader onderscheiden categorie 'veelplegers' (Bieleman et al. 1995).

Dit 'politiële' beeld is waarschijnlijk vertekend ten opzichte van het landelijke totaalbeeld. Er kan sprake zijn van een 'urbanisatie-effect': het aandeel van de drugsverslaafden in de (opgehelderde) criminaliteit valt voor heel Nederland wellicht lager uit dan in de grotere steden waar al deze onderzoeken zijn gedaan. Immers, aldaar verblijven naar verhouding wellicht meer (criminele) drugsverslaafden dan in de, vele, kleinere gemeenten in ons land. Het landelijke totaalbeeld kan dus wat lager uitpakken dan voor een stad als Utrecht of Groningen.

De conclusie kan luiden dat a) een substantieel deel der verslaafden niet wegens criminaliteit met de politie in aanraking komt, b) het aandeel van verslaafden onder gearresteerden mogelijk tientallen procenten bedraagt, en c) sommige verslaafden veelvuldig worden gearresteerd (weinig verslaafden zorgen voor relatief veel arrestaties).

#### *Aantal geconstateerde feiten van drugshandel*

Volgens politieopgaven zouden in 1994 (voorlopige cijfers CBS) 3.000 processen-verbaal wegens overtreding van de opiumwet zijn opgemaakt, waarbij 4.400 verdachten zouden zijn betrokken. Dit cijfer lijkt echter niet betrouwbaar. Enige jaren geleden waren deze cijfers resp. nog 6.000 en 8.000. De bruuske daling lijkt te worden teweeggebracht doordat in sommige regio's de registratie met betrekking tot de opiumwet zodanig is veranderd dat feiten terzake niet meer worden geteld voor de statistiek (Zo lopen de cijfers in Amsterdam-Amstelland van bijna 2.000 verdachten terug naar 9). Om deze reden zijn de politiecijfers onbruikbaar. Gekeken is derhalve naar het aantal zaken dat het openbaar ministerie afdoet. Dit blijkt al enkele jaren te liggen op een niveau van 10.000 strafzaken betreffende de opiumwet per jaar.

#### *Aard van de gepleegde criminaliteit*

Het beschikbare onderzoek wijst er op dat vooral **vermogenscriminaliteit** typisch is verbonden met drugsverslaving. De andere delictsoorten lijken niet of juist weinig aan drugs gerelateerd. Tussen drugsverslaafden onderling komen vecht- en steekpartijen voor, soms met het karakter van afrekeningen; doch voor het overige zijn de cijfers voor geweldscriminaliteit (vooralsnog) niet hoog. Zo vonden ook Bieleman et al. (1995) in de Amsterdamse politiecijfers een duidelijke 'ondervertegenwoordiging' van de drugsverslaafden bij de delicten verkrachting/mishandeling, en moord en doodslag.

Het aandeel van drugsverslaafden in de criminaliteit heeft vrijwel zonder uitzondering betrekking op de veel voorkomende, zogenoemde **lokale criminaliteit**: winkeldiefstal, diefstal uit auto, woninginbraak, zakkenrollen, etc. Dit geldt ook voor de drugshandel op straatniveau. Drugsverslaafden spelen vrijwel geen rol in hogere posities in de georga-



niseerde/professionele criminaliteit in de handel in drugs (zie o.a. Wilson 1990, Johnson et al. 1985).

## 2.2 Selectieve werking van de strafrechtsketen

Justitie ziet zich al jaren bij voortduring geconfronteerd met een stroom van criminele drugsverslaafden (en een kleinere, zij het crimineel invloedrijke, stroom van drugshandelaren). Voor een deel gaat het ook nog eens om steeds dezelfde, recidiverende delictplegers. Deze stroom drugszaken brengt met zich mee, dat in de perceptie van politie- en justitiefunctionarissen de criminaliteit van drugsverslaafden buitensporig hoog is. We zien immers alleen de criminele verslaafde, en hoe verder in de strafrechtsketen, des te meer zien we de zwaar recidiverende verslaafde; de niet-criminele verslaafde valt voor justitie al helemaal buiten beeld. Dit kan bijvoorbeeld aanleiding geven tot uitspraken als '80% van alle criminaliteit wordt gepleegd door drugsverslaafden'; of 'legalisering van drugs zou politie en justitie in één keer verlossen van alle capaciteitsproblemen'.

Voor een deel berusten dergelijke waarnemingen op wat in de literatuur wordt genoemd een 'professional fallacy': de huisarts ziet alleen de zieke medemens en niet de gezonde, maar zonder statistiek zou hij geen uitspraak mogen doen over de gezondheid van de bevolking. Voor een clinicus op een afdeling voor intensieve zorg van een ziekenhuis, aan het eind van de keten, dreigt een soortgelijke 'clinical fallacy' indien hij algemene uitspraken doet over het beloop van een doorgaans onschuldige infectieziekte. Zo ook ziet justitie per definitie een selectie van de werkelijkheid: degenen die door de politie worden gearresteerd vormen een selectie uit het geheel aan delinquenten en delinquente verslaafden. In versterkte mate geldt dat voor degenen die in de gevangenis zitten, aan het eind van de strafrechtelijke keten.

Tegelijk liggen aan zulke 'fallacies' echter zeer reële mechanismen ten grondslag, waardoor het inderdaad de zwaardere gevallen zijn die in de opvolgende schakels van de keten steeds meer zijn vertegenwoordigd. De volgende selectiemechanismen zijn werkzaam in het systeem van strafrechtelijke afdoening:

- Delinquenten die veel delicten plegen, maken alleen al daardoor een grotere kans eens of meermalen te worden gearresteerd (bijv. Ahlberg and Knutsson 1990). Als juist bij verslaafden een hoge delictfrequentie voorkomt, leidt dat tot een oververtegenwoordiging van verslaafden in het totaal van arrestanten.
- Daar tegenover staat dat de kans om gearresteerd te worden lager kan komen te liggen als de delinquente verslaafde door ervaring beter leert hoe aan aanhouding te ontkomen; anderzijds leert de politie door ervaring welke delinquenten veelvuldig delicten plegen zodat dezen ook eerder opnieuw worden aangehouden (Deutsch et al. 1990). Over het algemeen zou het eerste mechanisme sterker werken dan het tweede (Spelman 1994). De kans om bij een enkel delict te worden gepakt lijkt dan ook bij veelplegers lager te liggen dan bij weinigplegers; dit leidt tot een onderschatting van het werkelijke aantal veelplegers, indien alleen gekeken wordt naar de categorie gearresteerden.
- Recidivisten komen vaker met politie en justitie in aanraking en lopen een grotere kans op vrijheidsstraf; recidive is immers een factor bij de straftoemeting. Criminele verslaafden hebben een hoge recidive, en zullen dus een groter aandeel hebben in de gedetineerden-populatie dan hun aandeel in het totaal aan delinquenten bedraagt.
- Een laatste relevante selectiemechanisme is dat personen zonder vaste woon- of verblijfplaats gemiddeld vaker in voorlopige hechtenis worden gehouden, omdat heen-zending in hun geval een groter recidive-risico in zich bergt. Onder deze categorie komen veel verslaafden voor. Zij stromen dus eerder door naar inrichtingen van het gevangeniswezen.

Uit de gepresenteerde basisgegevens komt naar voren dat er wel redelijk wat gegevens zijn over criminele verslaafden die met politie en justitie in aanraking komen, maar ook dat zeer weinig informatie bestaat over wat verslaafden in het algemeen eigenlijk aan delicten plegen. De uitdaging is dan om met behulp van de wel bekende gegevens een 'vertaling' te maken naar de goeddeels onbekende werkelijkheid van verslaafden en criminaliteit.

### 3 SCHATTINGEN

Dit hoofdstuk valt uiteen in twee delen. Allereerst worden schattingen gemaakt van het aantal delicten dat wordt gepleegd door verslaafden. Daarna wordt ingegaan op de handhavingskosten die zijn gemoeid met zowel de criminaliteit van verslaafden als met de drugshandel.

#### 3.1 Criminaliteit gepleegd door drugsverslaafden

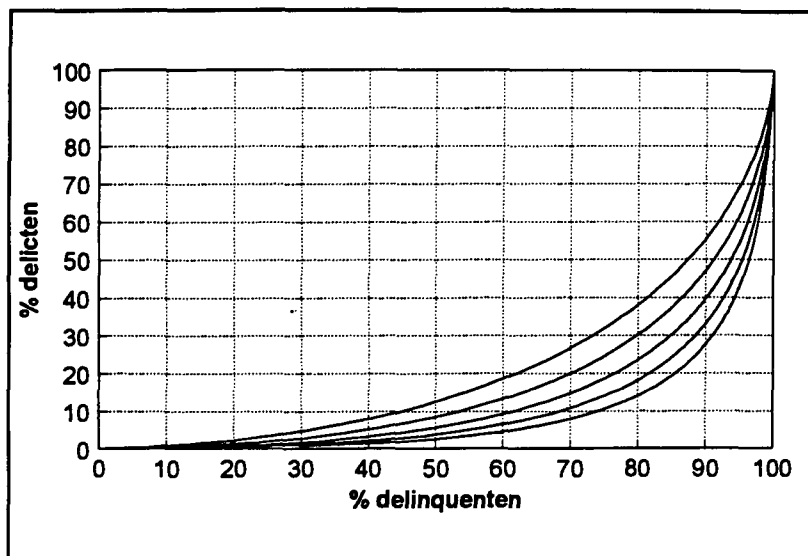
De mate waarin verslaafden door de politie wegens het plegen van delicten worden gearresteerd is afhankelijk van twee variabelen: de hoeveelheid delicten die feitelijk wordt gepleegd en de kans om gepakt te worden. Over deze elementen, die van cruciaal belang zijn voor de 'vertaling' van politiegegevens naar werkelijk gepleegde criminaliteit, is weinig bekend. Wil dan toch een schatting kunnen worden gemaakt, dan zullen - op basis van hetgeen wel aan informatie voorhanden is - veronderstellingen moeten worden gemaakt. Omdat er niet zoveel precieze gegevens voorhanden zijn, worden verschillende aannamen gemaakt - steeds wordt dan bekeken of de uitkomsten van de doorrekeningen kloppen met de bekende gegevens van politie en justitie. In wezen worden dus simulaties verricht ("wat zijn de uitkomsten, als ...."). De werkwijze is als volgt samen te vatten:

- formuleren van een verscheidenheid aan veronderstellingen over de mate waarin delicten worden gepleegd en op basis daarvan maken van berekeningen;
- het confronteren van de uitkomsten van de berekeningen met hetgeen aan gegevens (van politie en justitie) voorhanden is (de 'randvoorwaarden'), en het op basis daarvan kiezen van de meest 'kloppende' uitkomsten.

#### *Veronderstellingen*

Omtrent de mate waarin delicten worden gepleegd is te stellen dat er sprake is van een scheve verdeling. Sommige verslaafden plegen in het geheel geen delicten, andere plegen zeer veel. Hoe scheef die verdeling precies is, is niet bekend. De eerste veronderstelling betreft de vorm van de verdeling van delicten over verslaafden. In ander (Amerikaans) onderzoek is gebleken dat voor verschillende delicten en in verschillende gebieden een zgn. 'lognormale verdeling' een redelijke benadering vormt (Spelman 1994) - reden om ook in deze studie zulk een verdeling te veronderstellen. Door zulk een verdelingsvorm als uitgangspunt te nemen, kunnen alle relevante kenmerken omtrent het plegen van delicten door verslaafden delicten plegen in twee maten worden uitgedrukt: het gemiddeld aantal gepleegde delicten en de spreiding van die delicten over de verslaafden. Cruciaal in de schattingsmethode is dan dat omtrent het gemiddeld aantal gepleegde delicten geen veronderstellingen worden geformuleerd: dit is immers het te schatten gegeven. Wél worden verschillende aannamen gemaakt over de spreiding van de delicten. Vijf varianten zijn geconstrueerd, waarin de crimineel meest actieve 20% van de verslaafden 60% tot 85% van de delicten pleegt. In figuur 1 wordt getoond hoe de delicten in de vijf varianten zijn verdeeld over de verslaafden.<sup>1</sup>

**Figuur 1:** Vijf varianten met betrekking tot de (scheefheid van de) verdeling van delicten (door verslaafden gepleegd) over verslaafden (cumulatieve percentages)

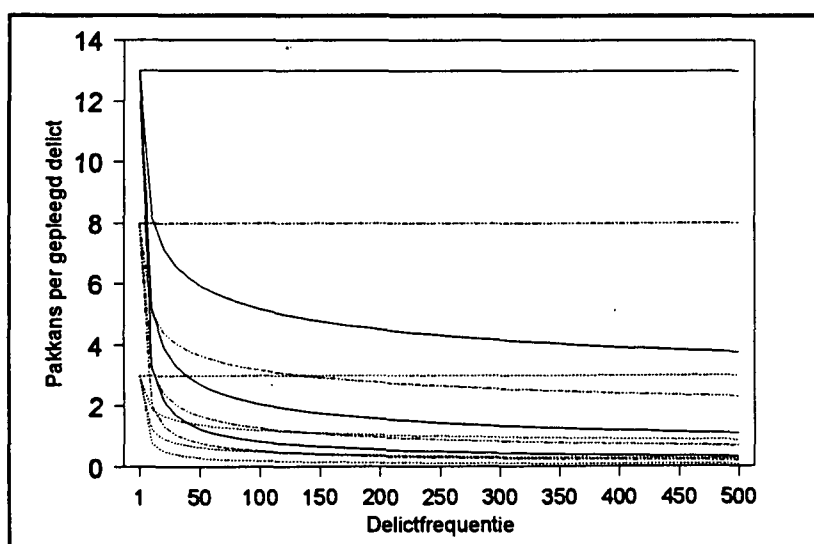


Te zien valt dat in alle vijf varianten de 40% verslaafden die geen of zeer weinig delicten plegen verantwoordelijk zouden zijn voor nog geen 10% van alle door verslaafden gepleegde feiten. En de meest actieve 10% zou 71% (onderste lijn) tot 45% (bovenste lijn) van alle delicten voor zijn rekening nemen. Hiermee wordt dus een grote verscheidenheid aan

mogelijkheden geïntroduceerd.

Over de pakkans van delicten plegende verslaafden is feitelijk niets bekend. Dit vormt de reden om op dit gegeven maar liefst twaalf varianten in te voeren. Deze varianten zijn gemaakt op twee aspecten: de hoogte van de pakkans, en de mate waarin veelplegers per delict een lagere pakkans hebben dan weinig-plegers. In totaal zijn twaalf varianten onderscheiden, die zijn getoond in figuur 2.<sup>2</sup>

**Figuur 2:** Twaalf varianten m.b.t. de hoogte van de pakkans per delictfrequentie.



Uit figuur 2 blijkt dat de hoogte van de pakkans duidelijk is gevarieerd (wanneer 1 delict wordt gepleegd is dat 13, 8 of 3%). Ook is geen tot juist zeer sterk onderscheid gemaakt naar de pakkans bij veel en bij weinig plegende verslaafden: soms blijft de pakkans constant, ongeacht of nu een enkel of juist zeer veel delicten worden gepleegd, of de pakkans

daalt naarmate meer delicten worden gepleegd. In de meest extreme varianten daalt de pakkans scherp (naar respectievelijk (0,32%, 0,2%, 0,07%).

In totaal zijn ten behoeve van de doorrekeningen zestig varianten onderscheiden (5, t.a.v. verdeling van delicten, maal 12, t.a.v. pakkans).

### *Doorrekening*

Bij de doorrekening van criminaliteit van verslaafden naar hetgeen bij politie en justitie terecht komt, zijn zoals hierboven aangeduid, vier factoren van belang. Ten aanzien van drie van deze (verdeling delicten over verslaafden, hoogte en differentiatie van pakkans) zijn varianten geformuleerd. De enige 'onbekende' is dan het gemiddeld aantal door verslaafden gepleegde delicten - het te schatten gegeven. Steeds zijn verschillende waarden voor dat gemiddeld aantal delicten net zo lang uitgetoet<sup>3</sup>, dat het resultaat zo goed mogelijk overeenkomt met een van tevoren vastgesteld criterium omtrent gearresteerde verslaafden. Dit criterium bestaat uit bekende gegevens van de politie, over hoe vaak verslaafden worden gearresteerd. Gebruik is gemaakt van (de meest uitgebreid en volledig voorhanden zijnde) Rotterdamse gegevens hieromtrent van zes recente jaren.<sup>4</sup> Hierbij wordt alleen gebruik gemaakt van de verdeling van de arrestaties van verslaafden en niet van hun aantallen - daarmee wordt het bezwaar ondervangen dat gegevens van een specifieke stad worden gebruikt en kan de verdeling landelijk worden geëxtrapoleerd. Per variant worden dan als uitkomsten geleverd:

- de mate waarin de variant resultaten oplevert omtrent arrestaties die inderdaad overeenkomen met hetgeen bekend is;
- aantallen delicten, arrestaties, gearresteerden.

### *Enige uitkomsten van de simulaties*

Van de zestig doorgerekende varianten bleken vele geen resultaat op te leveren dat althans enigszins overeenkomt met de politieke gegevens. Zeventien varianten leverden een zodanig resultaat op dat ze niet *a priori* behoeften te worden afgewezen: de resultaten daarvan komen voldoende overeen met de bekende verdeling van arrestaties van verslaafden.<sup>5</sup> De uitkomsten van deze overblijvende varianten vertonen nog een grote verscheidenheid: zo varieert het aantal delicten dat landelijk zou kunnen zijn gepleegd door verslaafden tussen de 140.000 en de 910.000, het aantal arrestaties tussen de 11.000 en 21.000; deze arrestaties komen voor rekening van 6.500 tot 10.500 verslaafden, 15 tot 60% van de harddrugverslaafden pleegt binnen een jaar geen of slechts één delict, 37 tot 59% wordt in drie jaar tijd geen enkele maal gearresteerd.

De grote bandbreedte van de resultaten van de overblijvende varianten die wordt gevonden indien alleen naar de verdeling van het aantal arrestaties wordt gekeken, illustreert hoe hachelijk het is om bij omvangsschattingen alleen te gaan varen op het kompas van de afspiegeling van criminele betrokkenheid in de gegevens uit het politieke en justitiële circuit: uit de simulaties blijkt dat hetgeen de politie binnen krijgt voort kan komen uit zeer diverse beelden van de 'werkelijke criminaliteit' van verslaafden.

Enkele lijnen die uit de simulaties te halen zijn:<sup>6</sup>

- Indien een (zeer) lage pakkans wordt verondersteld bij met name crimineel zeer actieve verslaafden, komt de schatting van het aantal delicten relatief hoog uit, en het aantal arrestaties en aantal arrestanten laag.
- Alleen indien een vlakke verdeling van de pakkans wordt verondersteld, dat wil zeggen dat de hoogte van de pakkans niet sterk verschilt voor de crimineel minder en de meer actieve verslaafden, levert de doorrekening een goede overeenkomst op met de politieke gegevens omtrent arrestaties. Uitzondering hierop vormt de variant waarin een (zeer) klein deel van de verslaafden een (zeer) groot deel van de delicten voor zijn rekening neemt, én een hoge pakkans bestaat voor weinig

plegers en een duidelijk lagere voor veelplegers - ook onder deze voorwaarden is een bevredigend resultaat gevonden.

- Een lage pakkans levert alleen een bevredigend resultaat op indien noch een relatief vlakke noch een zeer scheve verdeling van delicten over de verslaafden wordt verondersteld.

#### *Nadere keuze*

De keuze van de overblijvende 17 varianten is gebaseerd op slechts een enkel criterium: leveren ze een beeld op dat voldoende overeenkomt met specifieke politie gegevens.

Dat wil nog niet zeggen dat ze in ander opzicht ook redelijke resultaten opleveren.

Aanvullende randvoorwaarden zijn op basis van bekende basisgegevens geformuleerd:

- Ongeveer 60% van de verslaafden is op jaarbasis niet en 40% wel bij de politie bekend.
- Een substantieel deel van de verslaafden pleegt niet tot nauwelijks delicten.
- Het gemiddeld aantal gepleegde delicten zal liggen in de orde van grootte van tientallen, en in de meest actieve subcategorie mogelijk van honderden per jaar.
- Het aantal insluitingen van verslaafden ligt in de buurt van 10.000 per jaar. Deze instroom in penitentiaire inrichtingen impliceert een minimum aantal door de politie aan te leveren zaken.

Indien deze randvoorwaarden in de beschouwing worden betrokken blijkt dat slechts één van de resterende varianten aan alle gestelde randvoorwaarden voldoet - dit is de variant waarmee het hoogste aantal gepleegde delicten wordt geschat, namelijk 910.000 per jaar. Voor de goede orde, dit betreft het totaal aantal delicten, dus zowel opgehelderde als niet opgehelderde delicten. Voorts zouden ruim 11.000 arrestaties zijn verricht waarbij 7.000 verslaafden zouden zijn betrokken. De groep van de 20% meest actieve verslaafden zou gemiddeld 120 delicten per jaar plegen en pleegt daarmee 80% van de gepleegde delicten. Voor alle 30.000 verslaafden samen - dus inclusief degenen die niets doen - komt dat gemiddelde uit op 30. Te berekenen valt voorts hoeveel delicten de door de politie gearresteerde verslaafden zouden hebben gepleegd - naar schatting zouden de gearresteerden verantwoordelijk zijn voor maar liefst bijna 70% van het totaal aantal door verslaafden gepleegde delicten!

De redenen waarom de andere varianten afvallen zijn:

- Bij het overgrote deel blijkt het geschatte aandeel verslaafden dat níet met de politie in aanraking zou komen veel te laag. Slechts bij zes varianten komt het aandeel in de buurt van de 60%.
- Ook het gemiddeld aantal door verslaafden gepleegde delicten komt nogal eens zeer laag uit: bij het overgrote deel der varianten zou ook de meest actieve groep gemiddeld niet meer dan 50 delicten per jaar plegen. Alleen bij twee varianten, waaronder de als enige overgeblevene, komt het gemiddeld aantal delicten van de meest actieve groep boven de 80 uit.

#### *Bespreking*

Van de als enige overgebleven variant komt het gemiddeld aantal delicten (vgl. Grapendaal et al. 1991) uit op enige tientallen, bij de meest actieve groep op ruim 100. Omtrent het laatste kan worden gemeend dat het toch lager ligt dan zou kunnen worden verwacht. De meest actieven zouden (Grapendaal et al. 1991) per maand zo'n 29 delicten plegen: dit suggereert een jaartotaal van ongeveer 350. Hier lijkt sprake van een tegenstrijdigheid. Bedacht moet echter worden dat een niet onaanzienlijk deel der verslaafden, vooral degenen die veel delicten plegen en daarom vaker worden gepakt, een deel van de tijd niet in staat is om delicten te plegen - ze zitten opgesloten. Als wordt uitgegaan van

10.000 insluitingen per jaar (zie eerder) dan blijkt alleen al daaruit dat dit 'incapacitatie-effect' bepaald niet te verwaarlozen is. Daarmee is de gesignaleerde discrepantie althans ten dele verklaard.<sup>7</sup>

#### *Correctie voor de mate waarin delicten in vereniging worden gepleegd*

De gevolgde methodiek bij de doorrekeningen gaat uit van verslaafden en de hoeveelheid delicten die door hen worden gepleegd. Het komt regelmatig voor dat misdrijven door meer dan één dader worden gepleegd (Zimring 1981, Reiss and Farrington 1991). Plegen bijvoorbeeld twee verslaafden samen één delict, dan geldt voor onze berekening dat ze ieder een delict plegen - er is dus sprake van een overschatting van het aantal delicten. Uit Amerikaans onderzoek (Spelman 1994) valt af te leiden dat de mate waarin gezamenlijk optreden voorkomt, verschilt per type delict: bij geweldsdelicten komt het meer voor dan bij vermogensdelicten. Tevens varieert het naar leeftijdscategorie: bij jongeren meer dan bij ouderen.<sup>8</sup> Uit het onderzoek komt naar voren dat het gemiddeld aantal daders per delict op bijna 1,4 ligt (bij vermogensdelicten van volwassenen).

Uitgaande van het gegeven dat verslaafden vooral vermogensdelicten plegen en veelvuldig sprake is van niet zeer jonge plegers<sup>9</sup>, is het aannemelijk dat het gemiddeld aantal delinquenten per delict relatief laag zal liggen. Voorzichtigheidshalve wordt uitgegaan van 1,25 plegers per delict. Dit impliceert dat het aantal in eerste instantie geschatte delicten van 910.000 neerwaarts moet worden bijgesteld naar 730.000 (= 910.000/1,25).

#### *Aandeel in de totale criminaliteit*

Het verschil tussen het geregistreerde en het werkelijke aantal delicten staat in de criminologie bekend onder de naam 'dark number'. Om dit verschil te overbruggen is voor deze exercitie het niveau van de tegen burgers gerichte criminaliteit 'bijgeschat' op basis van slachtofferenquêtes.

In de door het CBS regelmatig uitgevoerde Enquête Rechtsbescherming en Veiligheid worden schattingen gemaakt over de totale omvang van de criminaliteit met burgers (van 15 jaar en ouder) als slachtoffer. Jaarlijks worden naar schatting 4,6 miljoen delicten tegen burgers gepleegd (CBS 1993).

Ter aanvulling zijn er schattingen van de criminaliteit gericht tegen bedrijven. In totaal zou het hierbij gaan om ongeveer 3,5 miljoen delicten (waarvan 2,5 miljoen winkeldiefstallen) tegen bedrijven. Deze gegevens zijn afkomstig uit de studies 'Bedrijfsleven en criminaliteit' (Directie Criminaliteitspreventie 1990) en 'Criminaliteit en de detailhandel' (Directie Criminaliteitspreventie 1992).

In orde van grootte worden er in totaal naar schatting 8 miljoen delicten tegen burgers en bedrijven per jaar gepleegd (met bijna 6 miljard gulden aan materiële schade).

Afgezet tegen dit aantal, komen de ruim 700.000 delicten van verslaafden op nog geen 10% van het totaal van de criminaliteit uit.

Indien alleen de meer op verslaafden betrekking hebbende delicttypen in beschouwing worden genomen ontstaat een iets ander beeld. Als vernieling/vandalisme, doorrijden na ongeval en interne bedrijfscriminaliteit (door werknemers gepleegde delicten) buiten beschouwing worden gelaten, valt te berekenen dat er bijna 6 miljoen delicten tegen burgers en bedrijven overblijven. Dan zou 13% van die criminaliteit op het conto van verslaafden komen.

Berekend kan worden dat de materiële schade van drugsgelateerde delicten ongeveer 900 gulden per delict belooft.<sup>10</sup> Uitgaande van de geschatte 730.000 delicten van verslaafden, resulteert dat in een schadebedrag van 650 miljoen gulden per jaar. Dat is 11 tot 13% van alle door criminaliteit veroorzaakte schade.

### 3.2 Handhavingskosten (incl drugshandel)

Handhavingskosten bestaan uit de inspanningen van politie en justitie die te maken hebben met drugsgebruik en drugshandel. De volgende componenten zijn te onderscheiden:

- de politieke inspanning veroorzaakt door aangiften van criminaliteit gepleegd door verslaafden, het arresteren en verhoren van verdachten, opmaken proces-verbaal e.d.;
- de politieke inspanning verbonden aan het pro-actief rechercheren van drugshandel;
- de justitiële inspanning bij de vervolging en berechting van drugshandelaren en criminele verslaafden, de daarbij geleverde (gefinancierde) rechtshulp en reclaseringswerkzaamheden (vroeghulp, voorlichting);
- de justitiële inspanningen bij de tenuitvoerlegging van vonnissen (met name vrijheidsstraf, taakstraf).

#### *Politie*

Politiekosten verbonden aan de drugsbestrijding zijn betrekkelijk lastig te berekenen. Vele activiteiten van de politie (waarvoor een budget van meer dan 4 miljard gulden beschikbaar is) zijn niet direct toe te rekenen aan specifieke producten (Andersson et al. 1988).

Voor een taxatie van de kosten gemoeid met het opnemen van aangiften, verhoren van verdachten e.d. is een 'netto-benadering' gevolgd, waarbij overhead en andere niet toe te rekenen politie-activiteiten (bijv. 'surveillance') buiten beschouwing zijn gelaten. Bij de berekening is uitgegaan van ongeveer 220.000 aangiften<sup>11</sup> betreffende door verslaafden gepleegde criminaliteit en 10.000 processen-verbaal wegens drugshandel. Met behulp van gegevens uit het Project Kwantificering Politiewerk is berekend hoeveel werk hiermee is gemoeid<sup>12</sup> - omrekening met behulp van normbedragen (kosten per agent) levert bedragen op.

Bij de taxatie van de inspanning die geleverd wordt in de pro-actieve opsporing (w.o. onderzoeken naar drugssyndicaten) is gekeken naar de zgn. 'kernteams' van de politie. Deze teams zijn niet uitsluitend gericht op de drugshandel, zodat slechts een deel van de door die teams verrichte inspanningen kan worden verdisconteerd. Om een orde van grootte-schatting te krijgen is aangenomen dat een derde tot de helft van de activiteiten betrekking heeft op de bestrijding van drugshandel.

Door de gevolgde 'netto-benadering' van de politieke kosten resulteert een lager bedrag aan kosten, dan wanneer meer een 'bruto-benadering' zou zijn gevolgd waarbij ook niet toe te rekenen kosten en overhead zou zijn meegenomen.<sup>13</sup> Dit is de reden waarom de berekende bedragen als 'minimaal' worden aangeduid.

Bij de bovengenoemde kosten komen dan nog de kosten voor bijzondere opsporingsdiensten en de uitvoering van de wet melding ongebruikelijke transacties.

#### *Justitie*

Het berekende aantal arrestaties van verslaafden wegens drugserelateerde criminaliteit (11.000) plus de zaken wegens drugshandel (10.000), gezamenlijk ruim 8% van de grofweg 265.000 zaken die jaarlijks door het OM en de rechter afgedaan worden, vormt het uitgangspunt van de berekening van de justitiële kosten voor vervolging, berechting en executie. Deze justitiële kosten zijn gekoppeld aan de wijze waarop zaken met betrekking tot drugs worden afgedaan. Gegevens omtrent de wijze van afdoening zijn niet



specifiek voor drugsgelateerde (vermogens)zaken bekend, wel voor zaken betreffende drugshandel.

De aantallen septs, transacties, afdoeningen door de rechter en de uit eventuele schuldigverklaring voortvloeiende onvoorwaardelijke vrijheidsstraf of taakstraf diende - voor wat betreft drugsgelateerde zaken - te worden geschat met behulp van voorhanden zijnde gegevens omtrent de afdoening van allerlei soorten zaken in het algemeen.<sup>14</sup> Als referentie zijn daarbij niet strafzaken in het algemeen genomen, maar een specifieke selectie:

- omdat de verslaafdengroep zich kenmerkt door een hoge graad van recidive, is als referentie genomen de zaken waarin in verzekeringstelling is toegepast;
- uitgegaan is van de verhoudingen in de delicten van verslaafden, dus rekening wordt gehouden met de soort van delicten die specifiek door verslaafden wordt gepleegd;
- bij de duur van de opgelegde straf specifiek bij de gevallen van diefstal met geweld en afpersing wordt niet uitgegaan van het bekende gemiddelde in dat soort zaken, omdat die wordt beïnvloed door enkele zeer zware straffen van zware roofovervallen met geweldpleging die niet typisch 'des verslaafden' zijn, maar van de mediaan.

Dit levert het volgende beeld op: van elke tien zaken betreffende een verslaafde worden er naar schatting bijna acht door de rechter afgedaan en eindigen er vijf in een vrijheidsstraf en één in een taakstraf. De gemiddelde duur van de aan verslaafden opgelegde vrijheidsstraf ligt naar schatting op bijna zes en een halve maand.

Voor zaken betreffende drugshandel geldt dat van elke tien zaken vier door de rechter worden afgedaan, twee en een half eindigen in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (er worden praktisch geen taakstraffen opgelegd). De gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf bedraagt bijna dertien maanden.<sup>15</sup>

Met deze gegevens is de loop van de drugszaken door het justitiële systeem geschetst. Door dit te koppelen aan de kosten die daaraan verbonden zijn, kunnen totaalbedragen worden berekend.<sup>16</sup>

---

Geschatte jaarlijkse handhavingskosten van drugscriminaliteit  
(bedragen \* 1 mln)

	Drugs- gerelateerd	Opiumwet	Totaal drugs- criminaliteit
Politie: minimaal <sup>17</sup>	111	36	147
Opsporing FIOD, Douane; MOT <sup>18</sup>	—	34	34
Justitie	258	201	459
wv.			
- rechtspraak	21	15	36
- rechtshulp/reclassering <sup>19</sup>	28	6	34
- executie <sup>20</sup>	209	180	389
<b>Totaal</b>	<b>369</b>	<b>271</b>	<b>640</b>

---

In totaal zou het gaan om 640 miljoen gulden aan handhavingskosten. Vooral de kosten van tenuitvoerlegging van de gevangenisstraf vormen een grote kostenpost: een derde deel van de totale kosten van het gevangeniswezen is verbonden met drugs.

Aan 'Openbare orde en Veiligheid' wordt jaarlijks 8 miljard gulden uitgegeven (CBS 1994, 1995). De 640 miljoen vormt daarvan 8%. Maar deze vergelijking geeft een onderschatting: in de 8 miljard zit het totale politiebudget. Hierin zijn dus ook uitgaven voor openbare ordehandhaving en hulpverlening door de politie opgenomen. Bovendien bevat bovengenoemd bedrag voor openbare orde en veiligheid het budget voor de brandweer en rampenbestrijding. Een vergelijking zonder deze uitgaven en zonder de uitgaven voor de brandweer en rampenbestrijding zou leiden tot een percentage van 14.<sup>21</sup>

## Literatuur

Ahlberg, Jan and Johannes Knutsson (1990). The risk of detection. *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 6, no. 1, March, pp. 117-130.

Andersson, Elffers en Felix (1988). *Eenentwintig Politiekorpsen op gelijke maat gemeten*. Project Kwantificering Politiewerk, Utrecht.

Bieleman, B. en L. Kroes (1991). *Door regelen in de maat: Reactie van drugsgebruikers op maatregelen van de overheid en burger*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.

Bieleman, B., E. de Bie en J. Snippe (1995). *Drugs binnen de grenzen: Harddrugs en criminaliteit, schattingen van de omvang*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.

Bleker en de Koningh (1995). *Goede burens; over de organisatie en werkwijze bij internationale rechtshulpverlening door Nederlandse parketten*. Alphen a/d Rijn etc.

Brussel, G.H.A. van, D.H. van der Woude en S.J.M. Lieshout (1994). *Werkt het Amsterdamse sociaal-medische drugshulpbeleid: Jaarbericht 1993 van de Drugsafdeling GG&GD*. Amsterdam: GG&GD Amsterdam.

CBS (1993). Slachtofferschap van misdrijven, 1980-1992. *Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid*, vol. 6, no. 2, pp. 31-42.

CBS (1994). Kosten en financiering van rechtsbescherming en veiligheid door de overheid, 1993. *Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid*, vol. 7, no. 3, pp. 9-10.

CBS (1994). Materiële schade door veel voorkomende criminaliteit. *Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid*, vol. 7, no. 3, pp. 22-29.

CBS (1995). *Statistisch Jaarboek 1995*. s'-Gravenhage: SDU/uitgeverij

CBS (1995). *Enquete Rechtsbescherming en Veiligheid*

Chambers, C.D. (1974). Narcotic addiction and crime: An empirical review. In: J. Inciardi and C.D. Chambers (eds.) *Drugs in the criminal justice system*. New York: Beverly Hills.

Den, C. ten. et al. (1994). *Pijn in het hart: Onderzoek naar de aard en omvang van de harddrugsproblematiek in de stad Utrecht*. Groningen/Rotterdam: INTRAVAL.

Deutsch, Joseph, Simon Hakim and Uriel Spiegel (1990). Learning by criming: Theoretical analysis and empirical evidence. *Public Finance*, vol. 45, no. 1, pp. 59-69.

Directie Criminaliteitspreventie (1990). *Bedrijfsleven en criminaliteit: kengetallen uit de eerste Nederlandse slachtofferenquête onder bedrijven, 1988*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie.

Directie Criminaliteitspreventie (1992). *Criminaliteit en de detailhandel: resultaten van een enquête onder detaillisten*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Criminaliteitspreventie.

Dufour R. (1994). *Drugsbeheersing door legalisatie; een plan voor regulering van het drugsprobleem*. Utrecht/Heemstede (eerste versie).

Gemeente Rotterdam (1994). *Geïntegreerd veiligheidsbeleid / convenant criminaliteitspreventie* (8 november 1994). Rotterdam: Gemeente Rotterdam (interne notitie).

Grapendaal, M., Ed. Leuw en J.M. Nelen (1991). *De economie van het drugsbestaan: criminaliteit als expressie van levensstijl en loopbaan*. Arnhem: Gouda Quint.

Hesseling, René (1995). *Autokraak verminderd of verplaatst?: een onderzoek naar de effecten van het Rotterdamse project diefstal uit auto's in de periode 1992-1993*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.

Inciardi, James A. (1979). Heroin use and street crime. *Crime and Delinquency*, vol. 25, no. 4, pp. 335-346.

Inciardi, James A., Duane C. MacBride, H. Virginia McCoy and Dale D. Chitwood (1994). Recent research on the crack/cocaine/crime connection. *Studies on Crime and Crime Prevention*, vol. 3, pp. 63-82.

Johnson, Bruce D. et al. (1985). *Taking care of business: The economics of crime by heroin abusers*. Lexington, Mass.: Lexington.

Kraan, D.J. (1994). An economic view on Dutch drugs policy. In: Ed. Leuw and I. Haen Marshall (eds.) *Between prohibition and legalization: The Dutch experiment in drug policy*. Amsterdam/New York: Kugler, pp. 283-309.

Kreuzer, A. (1975). *Drogen und Delinquenz*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

Nurco, David N. et al. (1988). Differential criminal patterns of narcotic addicts over an addiction career. *Criminology*, vol. 26, no. 3, pp. 407-423.

Reiss, Albert J. and David P. Farrington (1991). Advancing knowledge about co-offending: Results from a prospective longitudinal survey of London males. *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 82, no. 2, pp. 360-395.

Spelman, William (1994). *Criminal incapacitation*. New York: Plenum Press.

Swierstra, K. (1990). *Drugscarriers: van crimineel tot conventioneel*. Groningen: Rijksuniversiteit, Onderzoekscentrum voor Criminologie en Jeugdcriminologie.

Toet, J. et al. (1994). *Schatting van het aantal verslaafden in de regio Rotterdam*. Rotterdam: GGD/Bouwmanhuis.

Wilson, James Q. (1990). Drugs and crime. In: Michael Tonry and James Q. Wilson (eds.) *Drugs and crime*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 521-545.

Zelterman, D. (1988). Robust estimation of truncated discrete distributions with application to capture-recapture experiments. *Journal of Statistical Planning and Inference*, vol. 18, pp. 225-237.

Zimring, Franklin E. (1981). Kids, groups and crime: some implications of a well-known secret. *Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 72, no. 3, pp. 867-885.

## Noten

1. De scheefheid van de verdeling kan worden ingesteld door de standaarddeviatie van de gepostuleerde lognormale verdeling te variëren. In de doorrekeningen is de standaarddeviatie van de lognormale verdeling ingesteld op respectievelijk 0,5, 0,6, 0,7, 0,8 en 0,9. Een hogere/lagere waarde levert een implausibele verdeling: bij een hogere standaarddeviatie zouden de twintig procent meest actieven verantwoordelijk zijn voor vrijwel alle delicten, de overige doen met andere woorden niets; bij een lagere standaarddeviatie is er vrijwel geen enkele harddrugsverslaafde meer die geen delicten pleegt.

2. Uit de literatuur zijn er aanwijzingen dat de pakkans afhankelijk is van de delictfrequentie. Per saldo (leereffect delinquent-leereffect politie) zou dit inhouden dat de pakkans lager wordt wanneer de delinquent meer delicten pleegt (Spelman 1994). Dit verband kan worden uitgedrukt met de volgende formule:

$$p_i = p_0 * f_i^c$$

waarbij:

$p_i$	de pakkans bij delictfrequentie $i$
$p_0$	de pakkans bij delictfrequentie = 1
$f_i$	delictfrequentie $i$
$c$	constante

In de uitgebreide studie van Spelman werden als waarden voor  $p_0$  resp. 0,18 en 0,08 (=18% en 8% pakkans) gevonden voor gewelds- en vermogensdelicten en waarden voor  $c$  van -0,49 en 0,58. Een waarde van  $c = -0,5$  komt erop neer dat de pakkans bij 4 delicten ongeveer 2 maal zo laag ligt als bij één delict. Bij 50 delicten is de pakkans echter 7 maal zo laag als bij één delict. Als uitgangswaarden voor de in deze studie onderscheiden varianten zijn de volgende waarden gekozen voor  $p_0$ : 0,03, 0,08 en 0,13 en de volgende waarden van  $c$ : 0, -0,2, -0,4 en -0,6.

3. In een rekenschema is onderscheid aangebracht naar delictfrequenties: van 0 gepleegde delicten, 1 delict, 2 delicten ... tot 500 of meer gepleegde delicten. Het ingevoerde gemiddeld aantal gepleegde delicten levert samen met de veronderstelling omtrent de verdeling van delicten over verslaafden een verdeling van de 30.000 verslaafden over de onderscheiden delictfrequenties (dus hoeveel verslaafden 1 delict pleegt, 2, ...55 .. 123 ... 257 ... 476 ..).

Per variant is 'bekend' hoe groot de pakkans is die behoort bij iedere delictfrequentie. Met behulp van kansberekening laat zich het aantal personen dat 1,2,3 ... 10 ... keer wordt gepakt als volgt berekenen:

$$np = n * (1-p)^{(f-a)} * p^a * f! / (a! * (f-a)!)$$

waarbij:

$n$	het aantal verslaafden met delictfrequentie $f$
$p$	(gemiddelde) pakkans per delict
$f$	delictfrequentie (0,1,...,maximaal)
$a$	aantal arrestaties (0,1,...,maximaal)

Een voorbeeld: als er 100 verslaafden zijn die 5 delicten plegen en er een pakkans per delict is van 3%, dan wordt het aantal dat 1 keer wordt gepakt:  $100 * (0,97)^{(5-1)} * (0,30^1 * 5! / (1! * 4!)) = 13,28$ .

Door dit voor alle delictfrequenties te doen en dan te sommeren over het aantal arrestaties wordt berekend hoeveel verslaafden in totaal 0 keer, 1 keer..5 keer .... 15 keer wordt gearresteerd.

4. Gemiddeld over de periode 1988 - 1993 blijkt dat 66% van de verslaafden 1 keer is gearresteerd, 16% twee keer, 7% drie keer, enzovoort (Toet et al 1994). Per variant is op iteratieve wijze toegewerkt naar een zodanige instelling van de gemiddelde delictfrequentie, dat de verdeling van het aantal arrestaties, die het eindresultaat is van de doorrekening, maximaal overeenkomt met de bekende verdeling van het aantal arrestaties: de som van de gekwadrateerde afwijkingen (NB berekend op proporties, niet op percentages) van de bekende verdeling wordt geminimaliseerd. Deze 'fit' bleek te variëren van 0,001 tot 0,078.

5. Varianten met een fit kleiner of gelijk aan 0,001 worden als 'goed', de overige als 'slecht' gefit beschouwd: het verschil met de bekende arrestantenverdeling is dan erg groot.

6. In de navolgende tabel is een samenvatting gegeven van de uitkomsten (van de 'bevredigende' varianten). Getoond worden de varianten (scheefheid spreiding delicten over verslaafden laag/midden/extreem; pakkans hoog/midden/laag; verdeling pakkans vlak/middelm./scheef). De uitkomsten betreffen diverse aspecten - ter toelichting '% <= 1 delict' wil zeggen het percentage van de verslaafden dat 0 of 1 delict pleegt; '%OB-bij politie' is de schatting van het deel der verslaafden dat in drie jaren niet met de politie in aanraking komt.

Tabel: samenvatting resultaten omvangschatting drugsgerelateerde criminaliteit van zeventien overblijvende varianten\*

spreiding	pakkans - verdeling - hoogte	vlak		midden				scheef					
		hoog		midden		laag		hoog		midden laag		iddeen laag	
		van	tot	van	tot	van	tot	van	tot	van	tot	van	tot
<b>- laag</b>	delicten (*1000)	140	200			x	x	x	x	x	x	x	x
	arrestaties	18300	16200			x	x	x	x	x	x	x	x
	arrestanten	10300	9100			x	x	x	x	x	x	x	x
	% <= 1 delict	37%	26%			x	x	x	x	x	x	x	x
	% OB-bij politie	38%	44%			x	x	x	x	x	x	x	x
	aantal varianten	1	1										
<b>- midden</b>	delicten (*1000)	150	270	190	380	400	910	x	x	x	x	x	x
	arrestaties	18100	20900	14700	15700	11300	11900	x	x	x	x	x	x
	arrestanten	9200	10500	7200	9100	6500	6900	x	x	x	x	x	x
	% <= 1 delict	31%	52%	22%	48%	15%	21%	x	x	x	x	x	x
	% OB-bij politie	37%	45%	44%	55%	56%	59%	x	x	x	x	x	x
	aantal varianten	4	4	4	2								
<b>- extreem</b>	delicten (*1000)	160	290	200	380	x	x	620		x	x	x	x
	arrestaties	18700	21100	14200	15700	x	x	16600		x	x	x	x
	arrestanten	8400	9300	6700	7600	x	x	10100		x	x	x	x
	% <= 1 delict	46%	60%	40%	56%	x	x	30%		x	x	x	x
	% OB-bij politie	43%	48%	53%	58%	x	x	39%		x	x	x	x
	aantal varianten	2	2	2	1								

Noot: deze voldoen het meest aan de bekende verdeling van arrestaties

7. Dit insluitings- ofwel incapacitatie-effect zou kunnen worden gemitigeerd indien de opengevallen plaats van de ingeslotene op de criminele markt wordt ingenomen door een ander. Omdat verslaving echter een sterk persoonsgebonden karakter heeft en de bulk van de door verslaafden gepleegde delicten (vermogensdelicten, etc.) in tegenstelling tot de drugshandel niet gerelateerd is aan een criminele markt waarop door economische mechanismen direct vervanging plaatsvindt, lijkt het onaannemelijk dat er van een substantieel vervangings-effect sprake is.

8. Gemiddeld zouden bij geweldsdelicten 2,1 daders betrokken zijn en bij vermogensdelicten 1,6 daders. Voor volwassenen ligt dit op respectievelijk 1,5 en 1,4 (Spelman 1994). De reden waarom jongeren vaker samen delicten plegen, zou volgens Spelman kunnen voortvloeien uit geringere ervaring en grotere onzekerheid.

9. Zo is slechts een gering aantal delinquente harddrugsverslaafden blijkens de leeftijdsverdeling van harddrugsverslaafden in de hulpverlening en/of politiecellen jonger dan 20 jaar. (Toet et al. 1994; Jaarverslag Ladis 1993; Brussel et al. 1994; Ten Den et al 1994)

10. Uit onderzoek van het ministerie van Justitie naar de (kosten) van criminaliteit gericht tegen het bedrijfsleven (Directie Criminaliteitspreventie 1990;1992) en van het CBS (CBS 1994) zijn schattingen bekend van kosten gedifferentieerd naar een aantal delictsoorten en/of delictgroepen. Selectie van de typische drugsgerelateerde delicten levert een hoger gemiddeld schadebedrag op dan voor delicten in het algemeen (700 gulden). Dit wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde schadebedragen van de niet typisch drugsgerelateerde delicten, zoals vernieling, beduidend lager liggen dan bijvoorbeeld van diefstal.

11. Eerst is geschat hoe de 730.000 delicten gepleegd door harddrugsverslaafden grofweg - zijn verdeeld over diverse delictcategorieën (m.n op basis van gegevens van Grapendaal 1991). Om tot een berekening van het aantal meldingen bij de politie te komen is gebruik gemaakt van de meldingspercentages zoals die zijn te vinden in de ESM-enquêtes van het CBS (1994) en die bij winkeldiefstal volgens een andere bron (ministerie van justitie/DCP 1992). Het resultaat is dat naar schatting 30% van de door verslaafden gepleegde delicten worden aangegeven (bij sommige delicten is dat hoger, zoals bij woninginbraak, bij andere lager, zoals bij winkeldiefstal).

12. Misdrijven komen overwegend ter kennis van de politie door melding van burgers en bedrijven en daarnaast door eigen opsporingsactiviteiten van de politie. Een groot deel van deze meldingen en opsporingen wordt neergelegd in een proces-verbaal. Opheldering van misdrijven leidt weer tot een proces-verbaal. Na arrestatie van verdachten kan al dan niet een in verzekeringstelling volgen. Tenslotte vindt opzending plaats van de processen-verbaal naar het openbaar ministerie. Aan al deze handelingen is een zekere hoeveelheid werk verbonden. De mate waarin varieert met het soort werk (het opnemen van een melding kost minder tijd dan het arresteren van een verdachte) en per type delict (met een inbraak is meer tijd gemoeid dan met een vernieling). Opiumwetdelicten komen zo als meest tijdsintensieve delicten uit de meting naar voren en bromfietsdiefstallen als minst tijdsintensief. Het geschatte aantal delicten en arrestaties is omgeslagen over de bovengenoemde categorieën activiteiten en zoveel mogelijk gerelateerd aan de in de PKP gemeten tijdsbesteding naar activiteit en type delict (Andersson et al. 1988).

13. De berekening van de politiekosten voor de bestrijding van opiumwetcriminaliteit komt uit op 36 miljoen gulden. Hierin zijn verwerkt de geschatte kosten gemoeid met de bestrijding van drugshandel door het kernteam (ruim 11 mln. gulden) en de kosten gemoeid met de 10.000 verdachten die naar schatting jaarlijks worden 'verwerkt' door de politie (ruim 25 mln. gulden). Door de eerder genoemde netto-benadering blijft overhead en bijvoorbeeld surveillance buiten de berekening. De schatting van de door de politie gemaakte kosten geeft dus een onderschatting aan. Kraan (Kraan 1994) komt op een veel hoger bedrag uit, namelijk 266 mln. gulden, omdat in zijn berekening de totale overhead en overige niet toe te rekenen kosten worden omgeslagen over de opiumwetcriminaliteit.

14. Daarover bestaat ruime informatie, ontleend aan het automatiseringssysteem van het openbaar ministerie COMPAS.

15. Ter vergelijking: gemiddeld geldt voor alle strafzaken rechtbanken die in Nederland in eerste aanleg worden afgedaan dat twee op de tien zaken door de rechter worden afgedaan, een op tien eindigt in een vrijheidsstraf en bijna een op twintig in een taakstraf; de gemiddelde duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf bedraagt zes en een halve maand.

16. De kosten verbonden aan de rechtspleging (het werk van het openbaar ministerie en de rechter) zijn ontleend aan recent berekende gemiddelde kostprijzen op basis van de uitgaven voor rechtspleging in 1993 (bron: ministerie van justitie/CDWO/SIBa). Deze gemiddelde bedragen zijn



gedifferentieerd naar instantie van afdoening (OM, meervoudige kamer, enkelvoudige kamer etc.), type afdoening (sepot, transactie etc.) en een aantal processuele kenmerken (voorbereiding ten uitvoerlegging vonnis, uitwerken vonnis meervoudige kamer). Voor ieder van de delictgroepen is onderzocht hoe de betreffende zaken zijn afgedaan, door welke instantie en welke processuele kenmerken een rol hebben gespeeld. Zo blijken opiumwettedelicten, evenals bij opsporing, ook bij vervolging en berechting tot de duurste zaken te behoren, onder meer omdat relatief veel zaken door de rechter en bovendien vaak door de meervoudige kamer worden afgedaan. De resultaten van deze exercitie zijn vervolgens gerelateerd aan de gemiddelde bedragen teneinde de totale kosten te bepalen.

De gemiddelde kosten voor (gefinancierde) rechtshulp, exclusief internationale rechtshulp, zijn per delictgroep berekend op basis van de uit IRIS (Interim Rechtshulp Informatie Systeem) afkomstige informatie over het aantal toevoegingen en de daaraan verbonden uitgaven.

De kosten voor vroeghulp en voorlichtingsrapportage (reclassering) zijn naar twee kostenplaatsen te herleiden: 1) verslavingsreclassering, en 2) reclasseringsactiviteiten gericht op drugshandelaren. Verslavingsreclassering is onderdeel van de reclassering en wordt als zodanig gefinancierd door justitie: van het totale door justitie betaalde budget voor de reclassering, 90 miljoen gulden, is ruwweg een kwart bestemd voor de verslavingsreclassering. Deze justitiebijdrage is in zijn geheel toegerekend aan de handhavingskosten van de drugsgerelateerde criminaliteit. In het model is alleen rekening gehouden met het justitiegedeelte van de kosten (bron: Reclasseringsregeling).

Voor de tenuitvoerlegging van gevangenisstraf momenteel een gemiddelde dagprijs van 278 gulden (bron: ministerie van Justitie/CDFEZ). Dit is inclusief een bedrag van 15 gulden op de begroting van de Rijksgebouwendienst. Dit bedrag is nog exclusief opname op de zgn. Drugsvrije Afdelingen. Er zijn momenteel 230 plaatsen in DVA's. Eind van dit jaar (1995) zullen dat er 400 zijn. Voor DVA-plaatsen komt een bedrag van 34,- bovenop die van de gemiddelde prijs van een normale cel (bron: ministerie van justitie/DJI). In totaal dient dan ook een bedrag van bijna 3 miljoen gulden bij de reeds berekende 383 miljoen gulden voor executie te worden opgeteld. Geen rekening is gehouden met eventuele extra inspanning medische diensten in detentie inrichtingen bij verslaafden. Gezien de algehele gezondheidstoestand van harddrugverslaafden is echter de verwachting dat zij vaker dan gemiddeld medische zorg behoeven, zoals methadonverstrekking.

Voor een gemiddelde taakstraf kan totaalbedrag van 2000 gulden per taakstraf worden berekend. Taakstraffen voor harddrugverslaafden vereisen echter specifieke aanpassingen. Momenteel geldt voor werkstraffen voor moeilijk plaatsbaren een gemiddeld bedrag van 2750 (bij werkstraf in groepsproject) tot 3500 bij individuele werkstraf (bron: ministerie van justitie/J&R). Deze bedragen zijn dan ook als uitgangspunt genomen bij de schatting van de kosten van taakstraffen voor harddrugverslaafden. In de modeldoorrekeningen is uitgegaan van een gemiddelde kostprijs van 3100,- per taakstraf.

17. Om twee redenen zijn de schattingen van de politiekosten minimumschattingen:

- door de gevolgde "netto-benadering" blijven overhead en andere niet toe te rekenen politieactiviteiten (zoals surveillance) buiten beschouwing, zowel bij de berekening van de handhavingskosten van drugsgerelateerde delicten als opiumwettedelicten;
- bij de berekening van de opsporingskosten van *opiumwettedelicten* zijn, naast de inspanningen van het kernteam, alleen de inspanningen van de politie meegerekend die leiden tot een naar het parket gezonden proces-verbaal; het gaat hier om ongeveer 10.000 verdachten die jaarlijks door de politie worden verwerkt; opsporingsinspanningen gemaakt in het kader van de generale taakstelling van de politie die niet leiden tot een aanhouding die uitmondt in een rechtszaak zijn niet in de berekening verdisconteerd.

18. Bij de Douane wordt bij benadering jaarlijks circa 22 miljoen gulden (op basis van gegevens van 1994) aan drugsopsporing besteedt. Bij de FIOD is dit circa 10 miljoen (bron: ministerie van financiën). De kosten van de uitvoering van de wet melding ongebruikelijke transacties met betrekking tot de bestrijding van opiumwettedelicten bedragen ruwweg 2 miljoen gulden op jaarbasis.

19. Dit bedrag is exclusief de kosten voor internationale rechtshulp (onder meer in kader van de WOTS; Bleker et al. 1995). Naar ruwe schatting is 4-8 fte gemoeid met internationale rechtshulp in verband met opiumwettelijke delicten, ervan uitgaande dat 10-20% van de aan internationale rechtshulp besteedde tijd betrekking heeft op opiumwettelijke delicten. Immers, vanwege het grensoverschrijpende karakter van internationale rechtshulp zullen naar verwachting relatief veel opiumwettelijke zaken voorkomen. Ter vergelijking: 4% van alle in eerste aanleg afgedane zaken betreft opiumwettelijke zaken.

20. Dit bedrag is exclusief de kosten van inbewaringstelling van aan harddrugs verslaafde vreemdelingen/illegalen. Momenteel komen zo'n 8000 illegalen/vreemdelingen in de vreemdelingenbewaring terecht, waarvan de helft doorstroomt naar een huis van bewaring. Daarvan is naar schatting hooguit 5% verslaafd aan harddrugs (bron: ministerie van justitie/DJI). Er zijn dus ongeveer 200 illegale harddrugsverslaafden, die naar schatting gemiddeld 27 dagen in een inrichting verblijven op titel van vreemdelingenbewaring. Dit levert een extra kostenpost op van 1,5 miljoen gulden.

21. Naar ruwe schatting op basis van de PKP-meting (Andersson et al. 1988) kan minder dan de helft van het totale politiebudget (totaal 4,4 miljard in 1993) worden toegerekend aan criminaliteitsbestrijding (openbare orde en hulpverlening 35%, verkeer 20% en criminaliteit 45%). De uitgaven voor brandweer en rampenbestrijding bedroegen in 1993 ruim 900 miljoen gulden (CBS 1994).