



significant.

Significant
Thorbeckelaan 91
3771 ED Barneveld
+31 342 40 52 40

KvK 3908 1506
info@significant.nl
www.significant.nl

Scenariooverkenning Cannabis

Rapportage ex ante impactanalyse

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Barneveld, 4 april 2017

Versie: 1.6

Auteur(s): M. Goedvolk, M. Leijsen, J. Nijhuis en M. Sabiran

Inhoudsopgave

	Management samenvatting	4
	Samenvatting scenario A: Reguleren	4
	Samenvatting scenario B: gedogen	6
	Samenvatting scenario C: verbieden	7
1.	Achtergrond en doel van de impactanalyse	9
1.1	Achtergrond	9
1.2	Doel en vraagstelling	9
1.3	Scope en afbakening	10
1.4	Werkwijze	12
1.5	Leeswijzer	13
2.	Scenario A: reguleren van de teelt en verkoop	14
2.1	Beoogde inrichting van de keten	14
2.2	Aannames doorrekening	15
2.3	Kwalitatieve uitkomsten	20
2.4	Kwantitatieve uitkomsten	24
3.	Scenario B: gedogen van de teelt en verkoop	30
3.1	Beoogde inrichting van de keten	30
3.2	Aannames	31
3.3	Kwalitatieve uitkomsten	32
4.	Scenario C: verbieden	34
4.1	Beoogde inrichting van de keten	34
4.2	Aannames	34
4.3	Kwalitatieve uitkomsten	34
4.4	Kwantitatieve uitkomsten	35
A.	Scenario's	42
B.	Geraadpleegde organisaties	53
C.	Matrix beoogde invulling toezicht en handhaving scenario's A	54
D.	Rekenmodel	61
E.	Toelichting theoretische exercitie	63

Voorwoord

Deze rapportage geeft inzicht in de gevolgen van mogelijke wijzigingen in het cannabisbeleid. Er is een impactanalyse uitgevoerd gericht op de werklastgevolgen voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke toezichts- en handhavingsketen; daarbij is gekeken naar drie mogelijke scenario's. De beleidsscenario's zijn opgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) in samenwerking met het ministerie van VWS en met input van diverse experts. De beleidsscenario's betreffen:

- a. Het reguleren van de teelt van cannabis ten behoeve van de verkoop in gereguleerde verkooppunten;
- b. Het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de verkoop in gedoogde verkooppunten;
- c. Het verbieden (lees: niet meer gedogen) van de verkoop van cannabis, waarbij de teelt verboden blijft.

De scenario's worden in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt. In bijlage A zijn de scenario's, zoals deze zijn opgesteld door het ministerie van V&J, opgenomen.

Deze ex ante impactanalyse is uitgevoerd door de afdeling Simulatiemodellen Strafrechtsketen (SMS) van het ministerie van V&J in samenwerking met onderzoeks- en adviesbureau Significant.

Managementsamenvatting

01 Deze rapportage beschrijft de (financiële) impact van het wijzigen van het huidige gedoogbeleid naar een van de drie door het ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met het ministerie van VWS en na consultatie van diverse experts ontwikkelde scenario's. Het betreft drie archetypische scenario's:

- a. Het reguleren van de teelt ten behoeve van de verkoop in gereguleerde verkooppunten (A);
- b. Het gedogen van de teelt ten behoeve van de verkoop in gedoogde verkooppunten (B);
- c. Het verbieden (lees: niet meer gedogen) van de verkoop van cannabis, waarbij de teelt verboden blijft (C).

Voor zover mogelijk zijn ook de mogelijke effecten van de scenario's op de illegale teelt, de illegale (straat)handel en de gebruikersmarkt met de inbreng van betrokken experts kwalitatief geduid.

02 Om de uitkomsten van dit onderzoek goed te kunnen plaatsen, is het van belang om kennis te nemen van de reikwijdte van dit onderzoek. In paragraaf 1.3 wordt deze uitgebreid toegelicht. Kort samengevat betreft het de volgende uitgangspunten:

- a. De impactanalyse heeft alleen betrekking de drie beschreven scenario's;
- b. Een (internationaalrechtelijke) toetsing van de scenario's is geen onderdeel van de opdracht;
- c. Ten aanzien medicinale teelt, thuisteelt en het ingezetene criterium wordt uitgegaan van de huidige bij de start van dit onderzoek;
- d. Eventuele andere toekomstige beleidsmaatregelen worden buiten beschouwing gelaten. Zo wordt extra (straf- of bestuursrechtelijke) inzet ten aanzien van de illegale teelt als aparte beleidsbeslissing gezien;
- e. De maatschappelijke effecten (zoals volksgezondheid) vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek;
- f. Fiscale effecten en belastingopbrengsten vallen ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek;
- g. Tot slot geeft deze impactanalyse op hoofdlijn zicht op de uit te voeren activiteiten; deze zijn niet tot in detail uitgewerkt. Ook is er geen taakverdeling vastgesteld.

Samenvatting scenario A: Reguleren

03 In scenario A wordt uitgegaan van gereguleerde teelt en verkoop. Telers en verkopers moeten aan diverse voorwaarden voldoen om aanspraak te kunnen maken op een vergunning. De in de vergunning gestelde voorwaarden, waaronder het waarborgen van een gesloten systeem, worden intensief gecontroleerd door de overheid.

Kwalitatieve gevolgen voor de teelt en verkoop

04 De effecten op de **illegale teelt** zijn naar verwachting (zeer) beperkt:

- a. Beschikbaar onderzoek laat zien dat naar verwachting slechts een beperkt deel van de teelt op dit moment wordt geleverd aan gedoogde coffeeshops (in scenario A de gerelateerde verkooppunten). Een veel groter deel is bestemd voor de illegale markt; voornamelijk de export, maar ook de binnenlandse illegale markt. Zie hoofdstuk 2 voor een nadere onderbouwing;
- b. Naast de beperkte omvang van de te reguleren markt, is het de verwachting van experts dat weinig van de huidige telers kunnen voldoen aan de eisen van de vergunning. Zij blijven naar verwachting in het illegale circuit;

- i. Ofwel ze gaan (meer) telen voor de export of illegale markt;
 - ii. Ofwel ze gaan zich (meer) bezighouden met andere bestaande criminele activiteiten zoals de productie en handel van synthetische drugs, wapenhandel et cetera;
- c. De omvang van de criminele activiteiten zal dus maar (zeer) beperkt afnemen. De politie, het OM en de gemeenten geven aan dat eventuele vrijkomende capaciteit ten gevolge van deze afname zal worden ingezet voor de andere criminele activiteiten die worden ontplooid (zie B) of zaken die op dit moment vanwege een capaciteitstekort niet of beperkt worden onderzocht.

05 Het effect op de **illegale straathandel** is naar verwachting ook beperkt. De illegale straathandel zal mogelijk beperkt afnemen als er meer gereguleerde verkooppunten komen. De illegale straathandel in buitenlandse hasj zal toenemen, omdat deze niet mag worden geïmporteerd en verkocht in gereguleerde verkooppunten.

06 De impact op de **gebruikersmarkt** zal ook beperkt zijn, omdat de prijs naar verwachting niet veel zal verschillen van de huidige prijs. Waar in de huidige prijs het risico van het illegaal produceren zit verdisconteerd, zullen in de toekomstige prijs de kosten in het kader van het verkrijgen en behouden van de vergunning worden verdisconteerd. De huidige prijs in een coffeeshop verschilt nauwelijks van de huidige prijs van medicinale cannabis, ondanks dat deze laatste onder intensief toezicht wordt geteeld en verwerkt.

Kwantitatieve gevolgen voor de gereguleerde teelt en verkoop

07 In dit scenario is er sprake van twee varianten. Onderstaande opsomming geeft deze varianten en het aantal verwachte verkooppunten weer:

- a. A1. Verkoop via 480 tot 700 gereguleerde verkooppunten;
- b. A2. Verkoop via 1000 tot 1500 vergunde 18+ verkooppunten.

08 Voor de teelt is in de doorrekening voor iedere variant uitgegaan van 60 telers met een bandbreedte van 5 tot 100 telers. Al deze inschattingen zijn met behulp van de experts gedaan.

09 Samen met de experts is ook een inschatting gemaakt van het benodigde toezicht, zowel qua inzet (aantal uur) als frequentie (aantal controles per jaar).

10 Op basis van het aantal telers en verkooppunten en de benodigde inspanningen voor het bestuurlijke toezicht is de werklast per variant bepaald. Deze bedraagt circa 14 tot 78 fte afhankelijk van de combinatie van het aantal telers, verkooppunten en de intensiteit van het toezicht en de handhaving. Zie voor uitkomsten per variant en de volledige bandbreedte onderstaande tabel waarin ook een indicatie van de kosten is opgenomen.

Netto-impact per variant	Intensief toezicht	Minder intensief toezicht
A1 Huidig aantal verkooppunten <i>Bandbreedte</i>	35 fte € 3,5 mln/jr 17 tot 49 fte € 2 tot € 5 mln/jr	14 fte € 1,4 mln/jr 4 tot 21 fte € 0,5 tot € 2 mln/jr
A2 18+ verkooppunten <i>Bandbreedte</i>	78 fte € 7,4 mln/jr 51 tot 101 fte € 5 tot € 10 mln/jr	36 fte € 3,5 mln/jr 21 tot 48 fte € 2 tot € 5 mln/jr

Tabel 1. Impact scenario A

11 Deze werklust geeft de netto-impact ten opzichte van de huidige situatie weer. Deze formatieve capaciteit is dus nodig bovenop het aantal van 11 fte (ofwel € 1 miljoen per jaar) dat in de huidige praktijk wordt ingezet voor bestuurlijke toezicht en handhaving van de gedoogde verkoop.

Samenvatting scenario B: gedogen

12 In dit scenario is de huidige wet- en regelgeving inclusief het bestaande gedoogbeleid het uitgangspunt. Het gedoogbeleid wordt uitgebreid door ook de teelt van cannabis onder bepaalde voorwaarden te gedogen. De overige wet- en regelgeving wordt dus niet aangepast.

Kwalitatieve gevolgen voor de teelt en verkoop

13 Naar verwachting zal, als er al een effect op de **gebruikersmarkt** is, dit een (zeer) klein effect betreffen. Door het gedogen van de teelt kan de prijs van cannabis mogelijk wel iets dalen. Als wordt voldaan aan de gedoogcriteria, dat waarschijnlijk zonder al te veel extra kosten mogelijk is, zijn de productiekosten waarschijnlijk lager dan in de huidige situatie. In de huidige situatie moet namelijk iets van het risico dat men loopt bij de illegale teelt worden meegenomen in de prijs. Hoe sterk de prijsdaling is, is niet te zeggen. Een prijsdaling kan effect hebben op de vraag.

14 De effecten op de **illegale teelt** zijn nagenoeg hetzelfde als beschreven in scenario A. Daarbij moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Doordat de mate van toezicht en controle aanzienlijk minder is dan in scenario A, bestaat er een kans op vermenging van illegale en gedoogde teelt. Dit heeft twee nadelen:

- a. Ten eerste kan misbruik worden gemaakt van het gedoogbeleid door zowel gedoogde als illegale cannabis te telen. Gezien de beperkte mogelijkheden tot toezicht is dat niet uit te sluiten;
- b. Het werk voor de opsporing (politie en OM) wordt complexer, zeker als er geen landelijke lijst is met de locaties van gedoogde telers.

15 De effecten op de **illegale straathandel** zijn nagenoeg hetzelfde als beschreven in scenario A.

Kwantitatieve gevolgen

16 Bij de uitwerking van dit scenario bleek dat het, in tegenstelling tot zoals het op dit moment geregeld is bij coffeeshops, voor de gedoogde teelt niet of nauwelijks mogelijk blijkt om een gedoogvergunning te verlenen.

Er lijkt binnen de bestaande wettelijke kaders geen mogelijkheid daarvoor te zijn. Mogelijk blijft het gedogen daarom beperkt tot een meldplicht en een controle van de gemeente op in de omgevingsvergunning opgenomen aspecten zoals brandveiligheid en overlast. Dit maakt het lastig om een teler te weigeren, zeker als er al andere telers in de gemeente actief zijn. Gezien deze grote onzekerheid is het niet mogelijk een verantwoorde inschatting te maken van het aantal telers en dus ook niet van de bijbehorende handhavingsinspanning.

Samenvatting scenario C: verbieden

17 Het laatste scenario gaat uit van een totaalverbod op de teelt en verkoop. Feitelijk betekent dit het einde van de gedoogde verkoop van cannabis via de coffeeshops. Voor het in bezit hebben van gebruikershoeveelheden geldt een lage opsporingsprioriteit, net zoals dat op dit moment het geval is. De bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke inzet bij de aanpak van illegale teelt blijft gelijk.

Kwalitatieve effecten

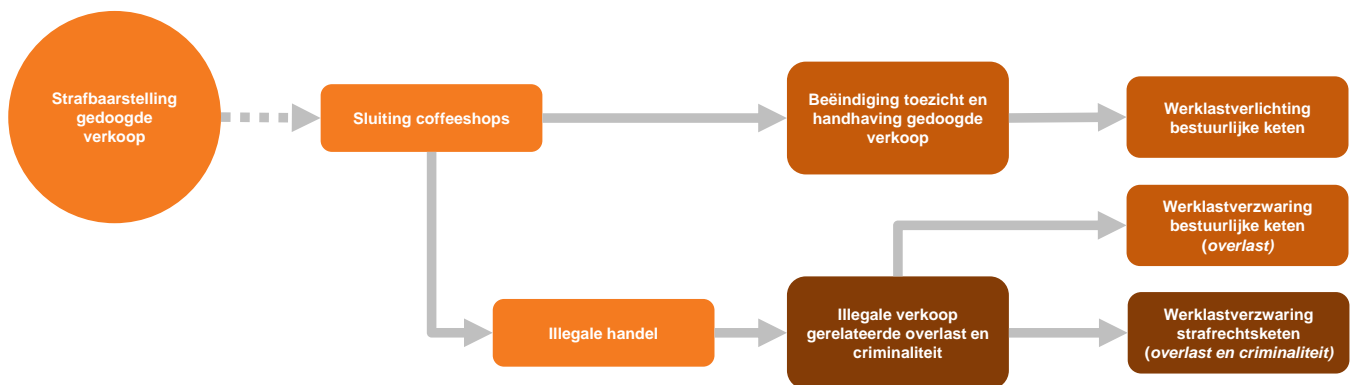
18 Er zal naar verwachting een beperkt effect op de **gebruikersmarkt** zijn. Het stoppen met gedogen kan naar verwachting leiden tot een kleine daling van de vraag naar cannabis; een - volgens de experts klein - deel van de gebruikers zal namelijk afgeschrikt worden door het feit dat cannabis alleen via de illegale handel verkrijgbaar is.

19 De effecten op de **illegale teelt** zullen naar verwachting kleiner zijn dan bij scenario A en B. Mogelijk daalt de vraag beperkt zoals hiervoor geschetst, waardoor er minder behoefte is aan (illegaal geteelde) cannabis. Het betreft echter een veel beperktere omvang dan het deel van de markt dat bij scenario A en B gereguleerd/gedoogd wordt.

Kwantitatieve effecten

20 Door het verbieden van de gedoogde verkoop vervalt het huidige toezicht op en de handhaving van coffeeshops. Dit heeft twee verschillende effecten; zie figuur 3.

- a. Enerzijds leidt dit tot een werklastermindering voor organisaties die op dit moment in de bestuurlijke keten toezicht houden. Dat betreft ongeveer 11 fte (omgerekend bijna € 1 mln. per jaar);
- b. Anderzijds komt er mogelijk werklast bij, omdat de handel zich voor een belangrijk deel verplaatst naar het illegale circuit. Naar verwachting leidt dit tot meer overlast door illegale straathandel. Als gekozen wordt om deze overlast aan te pakken, betekent dit zowel extra werklast rondom het toezicht voor de bestuurlijke keten als voor de strafrechtelijke keten.



Figuur M1. Gevolgen van het stopzetten van het gedoogbeleid

21 Het is niet mogelijk om aan te geven in welke mate de overlast zal stijgen ten gevolge van het verbieden van de verkoop van cannabis. Ook is geen zicht op welke inzet gepleegd moet worden om de overlast tegen te gaan. Het is daarom niet mogelijk gebleken om op verantwoorde wijze aannames te doen ten aanzien van de werklastergevolgen voor de bestuurlijke aanpak van overlast.

22 Ook de relatie tussen de omvang van de illegale markt en de daarvoor in te zetten opsporingscapaciteit is niet zonder meer uit te rekenen. Dit is afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van deze inzet. Allereerst is het een keuze hoeveel fte daarvoor wordt ingezet. De tweede keuze betreft de prioriteiten die deze extra inzet krijgt (aanpak van overlast of juist de illegale handel). Beide zijn vooralsnog onduidelijk. Uit een hypothetische berekening blijkt dat dit scenario in potentie (grote) werklastergevolgen met zich mee kan brengen voor de strafrechtketen. De effecten zijn afhankelijk van nader te maken (politieke) keuzes.

Slotopmerking

23 Enkele slotopmerkingen zijn op zijn plaats. Allereerst moet worden opgemerkt dat deze impactanalyse is uitgevoerd op basis van drie algemene en zeer verschillende scenario's; het betreft redelijk archetypische scenario's. Dit past bij het verkennende karakter van deze opdracht. De uitkomsten zijn bedoeld als inbreng voor de discussie rondom het cannabisbeleid en nadrukkelijk niet bedoeld als concreet uitgewerkte beleidsvoorstellen.

24 In een eventueel vervolgetraject, dat met name afhangt van de keuzes van een volgend kabinet, kunnen de elementen uit deze verkenning worden gebruikt om gericht beleidsalternatieven te ontwikkelen. Het ontwikkelde rekenmodel kan daarvoor - eventueel na enkele aanpassingen - gebruikt worden.

1. Achtergrond en doel van de impactanalyse

25 In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de achtergrond, het doel en de vraagstelling alsmede de scope en afbakening van deze impactanalyse beschreven.

1.1 Achtergrond

26 De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke discussie over het gedoogbeleid is bijzonder actueel. Vorig jaar heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) opgeroepen tot een modernisering van het cannabisbeleid¹ en onlangs is een initiatiefwetsvoorstel van D66 over de gesloten coffeeshopketen in de Tweede Kamer aangenomen². Ook buitenlandse ontwikkelingen in onder andere Canada, de VS en Uruguay dragen bij aan de actualiteit van de discussie in Nederland.

27 Gezien de lopende discussies is in opdracht van de directies Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) en Veiligheid en Bestuur (DVB), en in nauwe samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), een ketenbrede ex ante impactanalyse uitgevoerd, waarin samen met de betrokken partijen mogelijke beleidsscenario's voor de toekomst zijn verkend. Dit onderzoek is dus een verkenning; het betreft een impactanalyse naar een beperkt aantal archetypische scenario's en is geen doorrekening van concrete beleidsmaatregelen. Dit komt ook tot uitdrukking in de gehanteerde beleidsscenario's (verder: scenario's):

- A. Reguleren van de teelt en verkoop van cannabis;
- B. Gedogen van de teelt en verkoop van cannabis;
- C. Verbieden van de teelt en verkoop van cannabis.

1.2 Doel en vraagstelling

28 Het doel van het onderzoek is inzicht geven in de structurele gevolgen van het wijzigen van het huidige gedoogbeleid volgens scenario's A, B en C voor de toezichts- en handavingsketen en dat door te vertalen naar de financiële implicaties voor de betrokken partijen. De vraagstelling wordt in de volgende paragraaf nader uitgewerkt. Waar in deze rapportage wordt gesproken over de toezichts- en handavingsketen wordt de bestuurlijke toezichts- en handavingsketen bedoeld. Daar waar het strafrechtelijk toezicht en handhaving betreft, wordt dat expliciet aangegeven.

1.2.1 Vraagstelling

29 Deze impactanalyse geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

Wat zijn de structurele effecten van het wijzigen van het huidige gedoogbeleid volgens scenario's A, B en C op de bestuurs- en strafrechtelijke werklast in de handavingsketen (zaakvolumes/fte) en wat

¹ Meesters, M. (2015). Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet. Den Haag: VNG.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, Dossier 34 165.

zijn de financiële implicaties (kosten/opbrengsten) op de handhavingketen voor de Rijksoverheid en gemeenten?

30 Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, moet een aantal deelvragen worden beantwoord:

- a. Welke bestuursrechtelijke en strafrechtelijke toezicht- en handhavingstaken bestaan er in de betreffende scenario's A, B en C en hoe zal het werkproces er op ketenniveau uitzien voor genoemde scenario's? Wat is het verschil ten opzichte van de huidige praktijk?
- b. Tot welke werklasttoename en/of -afname leiden de scenario's in het kader van bestuurlijk en strafrechtelijk toezicht en handhaving in de eerste drie tot vijf jaar?
- c. Wat is het effect van de verschillende scenario's op de zaakvolumes van de betrokken organisaties in de handhavingketen en de daarvoor benodigde fte op korte en lange termijn?
- d. Wat zijn de financiële implicaties van de verschillende scenario's gegeven de structurele werklasteffecten?

1.3 Scope en afbakening

31 Bij het ontwikkelen en doorrekenen van de scenario's zijn de partijen betrokken die momenteel een actieve rol vervullen bij toezicht en/of handhaving (bestuurlijk of strafrechtelijk) met betrekking tot cannabissteelt of -verkoop of ervaring hebben met gelijksoortig toezicht: de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Bureau Medicinale Cannabis (BMC), de belastingdienst³, gemeenten⁴ en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

32 Deze partijen leverden input voor de werklastberekeningen. Daarnaast hebben de directies DRC en DVB van het ministerie van V&J en het ministerie van VWS input geleverd in de vorm van scenario's die het uitgangspunt van deze impactanalyse vormen.

33 Deze ex ante impactanalyse is een verkenning en richt zich uitsluitend op de structurele gevolgen van de geformuleerde scenario's ten opzichte van de huidige praktijk met betrekking tot bestuursrechtelijke en strafrechtelijke toezicht- en handhavingstaken⁵. De verkenning geeft inzicht in de gevolgen van drie archetypische scenario's en biedt daarmee aanknopingspunten voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke discussie met betrekking tot het gedoogbeleid. Omdat het een verkenning is, is een aantal opmerkingen met betrekking tot de scope van het onderzoek van belang om te vermelden. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de scope.

3 De IGZ en BMC hebben een specifieke rol met betrekking tot medicinale cannabis. De Belastingdienst is verantwoordelijk voor handhaving op de nakoming van fiscale verplichtingen.

4 Drie gemeenten hebben actief deelgenomen aan de expertsessies. Aanvullend zijn drie gemeenten geïnterviewd en van de 40 aangeschreven gemeenten hebben 30 gemeenten een enquête beantwoord, waarvan 28 met een bruikbare respons. Bijna twee derde van het aantal coffeeshops valt binnen deze gemeenten.

5 De werklast ten gevolge van het ontwikkelen van gemeentelijk beleid wordt buiten beschouwing gelaten. Dit is in de huidige situatie noodzakelijk en zal ook in de toekomstige situatie noodzakelijk zijn. Rondom een eventuele beleidswijziging kan er tijdelijk wel meer capaciteit nodig zijn.

34 De komende alinea's beschrijven de scope en afbakening van dit onderzoek.

1.3.1 Door het ministerie opgestelde scenario's zijn het uitgangspunt van deze impactanalyse

35 De door het ministerie aangedragen scenario's zijn het uitgangspunt van deze impactanalyse (zie bijlage A). Het recent door de Tweede Kamer aangenomen initiatief wetsvoorstel behoort niet tot de onderzochte scenario's.

1.3.2 Geen juridische toets op haalbaarheid

36 De opgestelde scenario's beschrijven de beoogde inrichting van de cannabisketen. De juridische onderbouwing van deze inrichting wordt niet verder uitgewerkt. Zo wordt in scenario A niet beschreven of de vergunning voor de teelt wordt geregeld in de Opiumwet, of dat er bijvoorbeeld een geheel nieuwe wet wordt gemaakt. Er is wel een cruciaal verschil tussen scenario A en scenario B: in scenario A wordt ervan uitgegaan dat er nieuwe bevoegdheden en regelgeving kunnen worden gecreëerd, terwijl er in scenario B alleen bestaande bevoegdheden en regelgeving worden gebruikt. Ook de internationaalrechtelijke haalbaarheid is geen onderwerp van onderzoek.

1.3.3 Huidige situatie medicinale teelt, thuisteelt en ingezetenen criterium uitgangspunt

37 Drie belangrijke aspecten van het cannabisbeleid zijn de medicinale teelt, het vervolgingsbeleid voor de thuisteelt van een kleine hoeveelheid planten voor eigen gebruik en de toepassing van het ingezetenen criterium. Voor het doel van deze doorrekening is voor alle scenario's uitgegaan dat deze gelijk blijven aan de situatie bij de start van dit onderzoek⁶. De reden is dat meenemen van (een van) deze wijzigingen in deze impactanalyse de uitkomsten van deze doorrekening, gezien de complexiteit en uitvoerbaarheid, onevenredig zwaar zou beïnvloeden. Daarnaast zijn dit ook aparte politieke keuzes die los van deze scenario's moeten worden gemaakt.

1.3.4 Andere toekomstige beleidsmaatregelen worden niet meegenomen

38 Mede gelet op de complexiteit en uitvoerbaarheid van de impactanalyse is het uitgangspunt om louter de effecten van de voorgenomen maatregel (lees: het betreffende scenario) te bepalen. Deze impactanalyse houdt dus geen rekening met de impact van aanvullende of flankerende beleidsmaatregelen. De scenario's hebben bijvoorbeeld geen betrekking op het plegen van extra inzet (zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk) om de illegale teelt ten behoeve van de export een halt toe te roepen. Dat vraagt om een afzonderlijke beleidsmaatregel die ziet op een (forse) intensivering van de handhaving en opsporing van illegale teelt. Dit wordt nadrukkelijk gezien als een separate politieke keuze en kan bij elk scenario aan de orde zijn.

⁶ In scenario C komt het ingezetenen criterium vanzelfsprekend te vervallen.

1.3.5 Maatschappelijke effecten vallen buiten scope

39 De impactanalyse gaat niet in op eventuele maatschappelijke effecten van de maatregel, zoals eventuele (lange termijn-) effecten van een bepaald scenario op de volksgezondheid of op de sociaaleconomische omstandigheden van de gebruikerspopulatie.

1.3.6 Fiscale effecten en belastingopbrengsten vallen ook buiten scope

40 Het ontwikkelde rekenmodel heeft als doel de centrale vraag en deelvragen te beantwoorden en laat kwantificering van fiscale effecten, (energie)belastingopbrengsten en prijsmechanismen buiten beschouwing.

1.3.7 Te vroeg voor een gedetailleerde invulling van de uitvoering

41 De scenario's zijn op hoofdlijnen beschreven met het doel de richting en orde van grootte van de effecten per scenario op hoofdlijnen in kaart te brengen. Wanneer er een concrete invulling is gegeven aan een scenario, is dat gedaan om de gevolgen door te kunnen rekenen. Deze invulling moet niet worden gezien als besluit of voorgenomen beleid. Pas als politiek een keuze is gemaakt voor een richting, volgt de nadere uitwerking van het beleidsplan/beleidskader en is een diepgaandere doorrekening mogelijk. Deze impactanalyse is een eerste verkenning.

1.3.8 Geen keuze in de rolverdeling

42 De ex ante impactanalyse brengt in beeld welke bestuurlijke en strafrechtelijke toezicht- en handhavingstaken er in de verschillende scenario's zijn en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Zeker met betrekking tot de bestuurlijke toezicht- en handhavingstaken op de gereguleerde teelt, een volstrekt nieuwe taak, wordt geen uitspraak gedaan wie deze rol zou moeten of kunnen vervullen. Dit zou op een later moment moeten worden bepaald en verder moeten worden doorgerekend zodat de betreffende partijen daar voldoende capaciteit voor kunnen reserveren.

1.3.9 Interne wijzigingen bij ketenpartners niet nader uitgewerkt

43 De ex ante impactanalyse gaat niet in op veranderingen in interne werkprocessen van betrokken organisaties of in ICT-systemen die de beleidswijziging met zich meebrengt. Dat vergt een ex ante uitvoeringstoets van betrokken organisaties gericht op de gevolgen van deze maatregel op de PIOFACH, zoals aanpassingen in de huisvesting en personeel. Dit is pas opportuun wanneer er een richting gekozen is.

1.4 Werkwijze

44 Zoals gezegd is het uitgangspunt van deze impactanalyse de door het ministerie van V&J in samenwerking met het ministerie van VWS en na consultatie van diverse experts opgestelde scenario's. Om vervolgens de impact van de scenario's te bepalen hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

1. **Bilaterale interviews.** Eerst is een ronde bilaterale interviews met relevante ketenpartners uitgevoerd (zie bijlage B voor een lijst met betrokken ketenpartners). In deze interviews is een globaal beeld verkregen van de huidige situatie en is de globale impact van de scenario's verkend.
2. **Expertbijeenkomsten.** Deze expertgroep bestond uit de in paragraaf 1.3 genoemde ketenpartners (zie bijlage B voor een overzicht van betrokken organisaties). Er zijn in totaal vier expertbijeenkomsten geweest waarin de gevolgen van de verschillende scenario's steeds concreter zijn gemaakt:
 - a. In de eerste expertbijeenkomst zijn de bevindingen uit de bilaterale interviews besproken.
 - b. In de tweede en derde expertbijeenkomst is met de experts per scenario nagedacht over de mogelijke invulling van toezicht en handhaving. Dit is steeds gedetailleerder uitgewerkt en ook in bilateraal overleg verder afgestemd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een inschatting van de werklust met betrekking tot het toezicht per teler of per coffeeshop. Ook is besproken wat de scenario's zouden betekenen voor de markt. In de tweede en derde expertbijeenkomst zijn aannames gemaakt over onder andere het aantal telers en de gevolgen van de scenario's voor het aantal coffeeshops. Om de onzekerheid weer te geven is gewerkt met bandbreedtes.
3. In de laatste expertbijeenkomst zijn de conceptresultaten teruggelinkend en besproken met de experts. **Enquête onder gemeenten.** Om inzicht te krijgen in de huidige praktijk met betrekking tot toezicht en handhaving is ook een enquête uitgezet onder 40 gemeenten. Deze enquête heeft 28 bruikbare responses opgeleverd.
4. **Ontwikkelen rekenmodel.** Parallel aan de expertbijeenkomsten is een rekenmodel ontwikkeld waarin de aannames ten behoeve van de berekening een plaats hebben gekregen. Door het aantal telers en coffeeshops te vermenigvuldigen met het aantal benodigde controles en de werklust per controle ontstaat inzicht in de totale werklust. Om de onzekerheid weer te geven, is gewerkt met bandbreedtes.

1.5 Leeswijzer

45 De komende hoofdstukken gaan steeds in op een van de opgestelde scenario's. De hoofdstukken beginnen met een korte beschrijving van het scenario. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de beoogde inrichting van de keten, de uitgangspunten en de aannames die zijn gehanteerd ten behoeve van de doorrekening. Het hoofdstuk wordt steeds afgesloten met de resultaten. Er wordt begonnen met een kwalitatieve beschrijving van de markt om vervolgens, waar mogelijk, de bestuurlijke en strafrechtelijke toezicht- en handavingsinspanningen ook kwantitatief in kaart te brengen.

2. Scenario A: reguleren van de teelt en verkoop

46 Dit hoofdstuk beschrijft de uitkomsten voor scenario A: reguleren. Dit scenario houdt in, dat door het aanpassen van wet- en regelgeving het toegestaan wordt om, onder specifieke voorwaarden, cannabis te telen en te verkopen. Er is in dit scenario geen sprake van gedogen, maar van regulering. De cannabismarkt wordt dus volledig opnieuw ingericht. Voor een uitgebreidere beschrijving van de beleidsuitgangspunten waarop dit scenario is gebaseerd, wordt verwezen naar bijlage A met de beschrijving van de scenario's en uitgangspunten.

47 Allereerst wordt de beoogde inrichting van de keten beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de aannames die noodzakelijk zijn om de gevolgen van dit scenario kwantitatief in kaart te brengen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten.

2.1 Beoogde inrichting van de keten

2.1.1 Teelt

48 In dit scenario is het uitgangspunt dat de teelt van cannabis (zowel wiet als hasj) bestemd voor de coffeeshopmarkt wordt toegestaan; voor telen is wel een vergunning noodzakelijk. De overige teelt is en blijft verboden. Cannabis wordt dus geteeld door vergunde teeltbedrijven die enkel weer aan vergunde verkooppunten mogen leveren. Er is sprake van een zogenaamd gesloten systeem van productie en verkoop.

Gesloten systeem

Een van de belangrijkste aspecten van het toezicht is het waarborgen van het gesloten systeem. Dit is nodig om te voorkomen dat telers een deel van hun oogst aan de illegale markt verkopen of verkopers alsnog zaken doen met de illegale telers. Op dit punt wordt daarom streng gecontroleerd.

Uitgangspunt van het systeem is een landelijke registratie van de in- en verkoop van gereguleerde cannabis. Telers moeten melden aan wie en hoeveel ze verkopen en coffeeshops moeten melden waar ze hun cannabis inkopen en welke hoeveelheden dat betref. Hierdoor is direct zicht op eventuele discrepanties. Het toezicht richt zich op de controle van de invoerwaarden in het systeem door te kijken of de opbrengsten van de teelt reëel zijn, of de voorraden correct zijn en of de verkoopfacturen kloppen. Daarnaast kan de registratie zelf een bron zijn voor gerichte controles; als gegevens niet aansluiten, kan dat reden zijn om een specifieke transactie nader te bekijken.

Vraag en aanbod zullen niet altijd op elkaar aansluiten. Ook de voorraad van de teler zal dus moeten worden bijgehouden in het systeem. Indien er voor langere tijd sprake is van overproductie, kan dat leiden tot vernietiging. Ook dat moet worden geregistreerd.

2.1.2 Verkoop

- 49 De verkoop van cannabis wordt in dit scenario gereguleerd. Dit scenario kent twee varianten:
- a. A1: verkoop via vergunde coffeeshops: dit is een voortzetting van de huidige situatie, waarbij geen sprake meer is van gedogen, maar waarbij sprake is van een specifieke vergunning voor de verkoop van cannabis;
 - b. A2: verkoop via vergunde 18+ verkooppunten: naast de vergunde coffeeshops wordt het ook voor tabakspeciaalzaken en slijterijen mogelijk om, wederom met een vergunning, cannabis te verkopen.

2.1.3 Toezicht

50 Bij dit scenario moeten de telers aan een groot aantal voorwaarden voldoen, waaronder het waarborgen van het gesloten systeem. Hierop moet toezicht worden gehouden. In het scenario kan sprake zijn van centraal toezicht door een landelijke organisatie en/of lokaal toezicht door de gemeente waar de coffeeshop of teler gevestigd is. De keuze voor een van deze twee varianten heeft geen invloed op de resultaten van de impactanalyse.

2.2 Aannames doorrekening

51 Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, moeten aannames worden gedaan om de impact te bepalen van dit scenario. De aannames zijn, inclusief de bijbehorende onderbouwing, opgenomen in dit onderdeel.

2.2.1 Aantal telers

52 In de periode die deze impactanalyse beslaat (drie tot vijf jaar) wordt door de overheid een maximum aan het aantal telers gesteld. Omdat dit een verkenning betreft, wordt een grote bandbreedte voor dit maximum gehanteerd; zo ontstaat inzicht in de werklastervolgen en wordt tegelijkertijd rekening gehouden met onzekerheden. De grens loopt van 5 tot 100 telers:

- a. Het zou voor 5 (hele) grote telers mogelijk moeten zijn om te voorzien in de Nederlandse cannabisbehoefte⁷. Bij lokaal toezicht en lokale vergunningverlening is het uitgangspunt dat er minimaal 20 telers nodig zullen zijn; de experts schatten namelijk in dat als de verantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt, de ondergrens voor het aantal telers hoger zal moeten liggen om voldoende gemeenten de mogelijkheid te bieden een teler een vergunning te verlenen;
- b. De bovengrens van 100 wordt gehanteerd om te voorkomen dat het aantal telers te groot zal worden. De ervaringen van BMC en IGZ, met name in het kader van de teelt van medicinale cannabis, zijn dat er zeer regelmatig wordt gevraagd naar de mogelijkheden om een vergunning te krijgen om te telen; er is dus waarschijnlijk een groot aanbod.

⁷ Op basis van inschattingen van het WODC (zie Giessen et al, 2014) kan de huidige totale cannabisproductie voor de Nederlandse gedoogde coffeeshopmarkt naar verwachting gekweekt worden op enkele hectare (orde van grootte: tien hectare). De gemiddelde omvang van een glastuinbouwbedrijf is in 2015 ongeveer 2,25 ha per bedrijf (zie: <http://www.agriamatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2240>).

53 Als uitgangspunt voor scenario A1 wordt het aantal coffeeshops (verkoop via vergunde coffeeshops) voor de huidige situatie aangehouden (circa 580 coffeeshops⁸). Er wordt een bandbreedte van +20% en -20% gehanteerd, want het aantal coffeeshops kan volgens de experts zowel stijgen als dalen.

54 De regulering van de teelt en de verkoop van cannabis kunnen ertoe bijdragen dat het starten van een coffeeshop aantrekkelijker wordt. Er hoeft geen zaken meer te worden gedaan via de 'achterdeur' en regulering biedt naar verwachting meer zekerheid dan het huidige lokaal sterk variërende gedoogbeleid. Hierdoor kan het aantal verkooppunten mogelijk stijgen.

55 Aan de andere kant is de afgelopen jaren het aantal coffeeshops gedaald. Deze daling komt voornamelijk door de handhaving van een afstandscriterium door gemeenten, sluiting als gevolg van een negatief Bibob-advies en overtreding van de huidige gedoogcriteria waarop sluiting volgde⁹. Bij verdere regulering, zoals scenario A beoogt, zouden de aanvullende regels die dat met zich mee brengt ertoe kunnen leiden dat het aantal coffeeshops verder daalt.

56 In variant A2 mag cannabis worden verkocht in 18+ verkooppunten. Verkoop gaat vooral plaatsvinden in de huidige coffeeshops, aangevuld met andere 18+ zaken. Tabakspeciaalzaken en slijterijen hebben ervaring met leeftijdcontroles; voor deze variant worden dit type winkels dus als mogelijke extra verkooppunten gezien.¹⁰

57 Een tabakspeciaalzaak is een ruim begrip; de brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel NSO geeft aan dat haar branche uit ongeveer 1.600 tabakspeciaalzaken en tabak-/gemakswinkels bestaat¹¹. Het aantal slijterijen bedraagt ongeveer 3.000¹². Het is aannemelijk dat slechts een gedeelte van de tabakspeciaalzaken en slijterijen cannabis gaat verkopen; niet alle verkopers willen geassocieerd worden met cannabis. In deze variant wordt uitgegaan van 1.000 tot 1.500 verkooppunten. Dat is het huidige aantal coffeeshops (580), aangevuld met een klein gedeelte (10% tot 20%) van het aantal verkooppunten van tabak en slijterijen.

2.2.2 Toezicht en handhaving

58 In het reguleringsscenario is gedegen toezicht op telers en verkooppunten het uitgangspunt. Waar in dit scenario over toezicht wordt gesproken wordt bestuurlijk toezicht bedoeld. Op basis van de toezichtactiviteiten die de huidige toezichthouders (politie, gemeenten, belastingdienst, IGZ en BMC) uitvoeren¹³ bij controles van

8 Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruets, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016. Utrecht: Trimbos Instituut.

9 Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruets, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016. Utrecht: Trimbos Instituut.

10 De tabak speciaalzaken en slijterijen worden als voorbeeld gebruikt om een inschatting te maken van het aantal verkooppunten. Of dit, bijvoorbeeld vanuit volksgezondheidsoogpunt, wenselijk is, is geen onderdeel van dit onderzoek.

11 http://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie_over_de_gemakswinkel, geraadpleegd op 8 februari 2017.

12 <http://www.detailhandel.info/index/cfm/branches/foodspeciaalzaken/slijteren/>, geraadpleegd op 8 februari 2017.

13 Tot stand gekomen door bespreking in expertbijeenkomsten, bilaterale interviews en o.b.v. een survey onder gemeenten.

coffeeshops en ten behoeve van de teelt van medicinale cannabis is een aantal activiteiten onderkend die als basis dienen voor de invulling van het toezicht. Deze activiteiten zijn aangevuld met nieuwe activiteiten die uit het scenario naar voren komen. Deze activiteiten zijn nauwkeuriger uitgewerkt en omschreven in bijlage A.

59 Naast de inhoud van het toezicht is ook nagedacht over de intensiteit van het toezicht. Daarvoor worden twee varianten gehanteerd: intensief toezicht en minder intensief toezicht. Voor telers betekent intensief toezicht 7 bezoeken per jaar (grofweg elke oogstcyclus van 8 weken een keer toezicht, experts geven aan dat dat wenselijk zou kunnen zijn) en minder intensief toezicht 4 maal per jaar. Voor verkooppunten ligt de toezichtfrequentie iets lager: 4 maal per jaar in de intensieve variant en 2 maal per jaar bij minder intensief toezicht.

60 Elke teler en elke coffeeshop moet vooraf een vergunning aanvragen. Voor telers is deze 5 jaar geldig en voor coffeeshops 2 jaar. De termijn is langer voor telers omdat deze meer investeringen moeten doen en 2 jaar als een te korte periode wordt gezien door de experts. Bij het verlenen van de vergunning worden alle activiteiten die benoemd worden bij het toezicht vooraf gecontroleerd - zie hiervoor de opsomming verderop in deze paragraaf. Daarbij hoort ook een controle op de levenswandel van de aanvrager en leidinggevenden. Indien daar aanleiding voor is, wordt zo nodig een Bibob onderzoek aangevraagd. De werklast voor de verwerking van aanvraag is opgenomen in tabel 1; daarbij is geen rekening gehouden met een eventuele bezwaarprocedure.

61 Gedurende de looptijd van de vergunning moeten eventuele nieuwe eigenaars of leidinggevenden gemeld worden bij de vergunningverlener. De vergunningverlener toetst de levenswandel van deze nieuwe persoon en vraagt zo nodig een Bibob onderzoek aan.

62 Het toezicht voor teelt en verkoop bestaat uit verschillende activiteiten. Sommige activiteiten worden elke controle uitgevoerd, andere slechts een of twee keer per jaar:

- a. Activiteiten ten behoeve van toezicht op de teelt:
 - i. Bij elke controle (intensief: 7 keer per jaar, minder intensief: 4 keer per jaar);
 - Controle voorwaarden vergunning (aantal planten en dergelijke);
 - Controle hennepsteelt;
 - Kwaliteitseisen milieu en productsamenstelling (onder andere controleren monsterafname laboratoriumanalyse);
 - Controle voorwaarden aan verpakking (steekproef 1 à 2 verpakkingen);
 - Controle op overproductie;
 - Controle gesloten systeem;
 - Beoordelen (beveiligde) distributie;
 - Beveiliging, 'sterke arm' (indien gevraagd).
 - ii. Periodiek:
 - Accountantscontrole boekhouding (controle accountant op de administratieve organisatie, waaronder afdracht belastingen);
 - Beoordelen geschiktheid locatie (brandgevaar, bestemming en bouwkundige staat).
- b. Ten behoeve van verkoop:
 - i. Bij elke controle (intensief: 4 keer per jaar, minder intensief: 2 keer per jaar):

- Controle op feiten vergelijkbaar met AHOJGI-criteria en mogelijke pluscriteria;
 - Controle op aanwezigheid coffeeshopvergunning en aanwezigheid leidinggevende;
 - Controle boekhouding in- en verkoop en handelsvoorraad;
 - Controle gesloten systeem;
 - Beveiliging, 'sterke arm' (indien gewenst).
- ii. Periodiek:
- Accountantscontrole boekhouding (controle accountant op de administratieve organisatie, waaronder afdracht belastingen);
 - Beoordelen geschiktheid locatie (brandgevaar, bestemming en bouwkundige staat).

63 In tabel 1 is de tijdsbesteding met betrekking tot de huidige en de verwachte tijdsbesteding voor de toekomstige situatie weergegeven. De huidige tijdsbesteding is bepaald aan de hand van interviews met gemeenten en de belastingdienst en een enquête onder gemeenten. De toekomstige werklast is bepaald door per benoemde activiteit een tijdsinschatting te maken. Deze inschattingen zijn getoetst in de expertbijeenkomst. De verschillende onderdelen zijn bij elkaar opgeteld om tot een totale tijdsbesteding te komen. De tijdsbesteding van de bestuurlijke handhaving is inclusief een eventueel bezwaar. Bijlage C bevat een nadere uitwerking van de activiteiten.

Onderdeel	Huidige/nieuwe	Teelt	Verkoop	Eenheid
Vergunning-verlening	Huidig	-	24	Uur per vergunning
	Nieuw	40	28	Uur per vergunning
Verlenging vergunning	Huidig	-	7	Uur per vergunning per jaar
	Nieuw	6	8	Uur per vergunning per jaar
Toezicht	Huidig	-	11	Uur per controle
	Nieuw	31 – 38	20	Uur per controle
Bestuurlijke handhaving	Huidig	-	8 – 16	Uur per handhavingstraject
	Nieuw	8 – 16	8 – 16	Uur per handhavingstraject

Tabel 2. Huidige en toekomstige werklast rondom toezicht en handhaving

64 Het grootste verschil met de huidige situatie is het toezicht op de teelt (dat er nu niet is) en controle op het gesloten systeem. Dit laatste zorgt voor een grotere werklast bij het toezicht op de verkoop dan nu het geval is.

65 Voor de kosten per fte wordt uitgegaan van de tarieven in de 'Handleiding overheidstarieven 2017'¹⁴. De gemiddelde schaalinzet is gebaseerd op de huidige schalen. De gehanteerde schalen in de nieuwe situatie zijn gebaseerd op de input van de experts. Op hoofdlijn geldt dat het toezicht in de nieuwe situatie een hogere complexiteit kent (met name door de controle van het gesloten systeem) en dus, gemiddeld genomen, door een hogere schaal zal worden uitgevoerd. Voor het huidige toezicht op de verkoop wordt uitgegaan van schaal 8; in de nieuwe situatie wordt dat schaal 9. Het toezicht op de teelt gaat uit van een gelijke verdeling

14 Zie: <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/add57ad6-77e3-4aca-9666-6d13d992f9ae/document/Handleiding%20Overheidstarieven%202017.pdf>. Het betreft de tarieven inclusief (personele) overhead voor bijvoorbeeld coördinatie en ondersteuning.

van schaal 9 en schaal 10; met name de controle op de teelt vraagt specifieke kennis en expertise van een hogere schaal dan het toezicht op de verkoop.

2.2.3 Naleving

66 Het toezicht heeft tot doel om de naleving van de vergunningsvoorwaarden te stimuleren en te controleren. Als er sprake is van een overtreding, volgt over het algemeen bestuurlijke handhaving¹⁵. Dat kan bijvoorbeeld een waarschuwingsbrief, een boete of een tijdelijke sluiting betreffen. Als meerdere malen een overtreding wordt geconstateerd, kan dat leiden tot een definitieve sluiting. Op basis van de enquête onder gemeenten kan worden gesteld dat er in de huidige situatie relatief weinig overtredingen plaatsvinden (bij 3% tot 4% van de controles is er sprake van een overtreding¹⁶) en dat deze overtredingen over het algemeen bestraft worden met een waarschuwing of een tijdelijke sluiting. Definitieve sluitingen zijn nauwelijks aan de orde.

67 De kans op overtredingen door coffeeshops is klein en betreft ook regelmatig slordigheden zoals het niet paraat hebben van de vergunning (die wel is afgegeven) of het niet aanwezig zijn van een leidinggevende. De experts geven aan dat de coffeeshopbranche een lucratieve markt is en dat ondernemers erop gebrand zijn daar actief in te blijven, ondanks dat bekend is dat een deel van de coffeeshopbranche criminele antecedenten heeft¹⁷. Het risico op een sluiting en/of het intrekken van de vergunning, en daarmee het wegvallen van inkomsten, leidt blijkbaar tot een hoge mate van naleving.

68 Naar verwachting wijkt het gedrag van coffeeshops na regulering niet af van de huidige situatie. Coffeeshops zouden in de overgangperiode mogelijk de neiging kunnen hebben om illegale buitenlandse hasj in te kopen om in de productvariëteit te kunnen voorzien of om een andere reden toch nog zaken doen met hun oude illegale leveranciers. Naar verwachting van de experts zal dat echter beperkt blijven. De gereguleerde teelt zal naar verwachting steeds meer in staat blijken te voorzien in een goed alternatief (nederhasj) en ook aan het gesloten systeem zal men wennen. Er wordt dus nauwelijks effect verwacht op de naleving. Deze impactanalyse werkt met de aanname dat het huidige overtredingspercentage van 3-4% per controle ook in scenario A geldt. Om rekening te houden met onzekerheden werkt deze impactanalyse met een bandbreedte. De impactanalyse hanteert om deze reden een bovengrens van een overtredingspercentage van 5%. De verwachting is dat telers zich over het algemeen ook gaan houden aan de gestelde regels voor de gereguleerde teelt. Het gaat immers om toegestane productie van cannabis. De investeringen zijn naar verwachting groot en als er sprake is van meerdere overtredingen, kan dat tot (grote) verliezen leiden. De telers hechten naar verwachting een groot belang aan de verleende vergunning.

69 Voor de telers wordt in de berekeningen aangesloten bij het huidige overtredingspercentage van coffeeshops van 3-4%. Omdat er eigenlijk nauwelijks ervaring met deze doelgroep is, hanteren we als

15 In extreme gevallen, zoals bij het aanwezig zijn van harddrugs, kan ook strafrechtelijk worden vervolgd. Dit komt op dit moment echter zeer beperkt voor.

16 Uitgevraagd in een survey waarbij deze uitkomsten zijn gebaseerd op 22 gemeenten met een of meerdere coffeeshops. Twee derde van het aantal coffeeshops valt binnen deze gemeenten.

17 Zie bijvoorbeeld: Snippe et al, Preventieve doorlichting cannabisbranche c.a., IntraVal, 2005.

bovengrens een overtredingspercentage van 10%. Zo ontstaat ook inzicht in de gevolgen als er sprake is van een veel slechtere naleving dan nu. Dit zou ook het beeld kunnen zijn in het eerste jaar, als het overtredingspercentage mogelijk iets hoger ligt omdat de telers nog geen ervaring hebben met toezicht.

2.3 Kwalitatieve uitkomsten

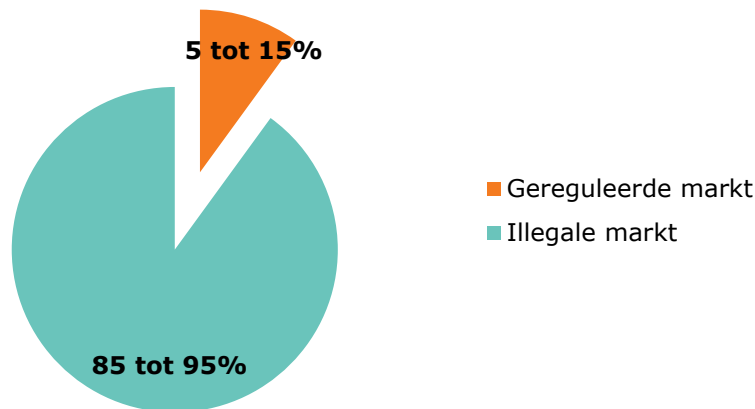
2.3.1 Effecten op de illegale teelt

70 De werklast ten gevolge van het reguleren van de teelt komt later in dit hoofdstuk aan de orde. De focus ligt eerst op de resterende illegale teelt en bijbehorende werklast. Het reguleren van de teelt zal naar verwachting van de experts leiden tot een afname van de illegale teelt: door het deel van de huidige illegale cannabisteelt dat bestemd is voor coffeeshops te reguleren, wordt dit deel uit het illegale circuit gehaald waardoor de illegale teelt afneemt. De vraag is echter, hoe groot dit effect zal zijn.

71 Van de totale illegale teelt in Nederland is volgens het WODC 78%-91% bedoeld voor de export. Van het deel dat niet wordt geëxporteerd is naar schatting 55%-70% bedoeld voor de coffeeshopmarkt. De rest wordt illegaal op de binnenlandse markt aan de man gebracht¹⁸. Het deel van de totale productie in Nederland dat, bij een gelijkblijvende verhouding tussen de gereguleerde en illegale markt, bestemd zal zijn voor de gereguleerde markt ligt tussen de 5% en 15%¹⁹. Opgemerkt moet worden, dat er in het betreffende rapport wordt aangegeven dat er de nodige onzekerheden zijn. De gehanteerde percentages zijn de beste inschattingen die op dit moment beschikbaar zijn. Figuur 1 geeft een indicatie van de omvang van beide markten op basis van de beschikbare schattingen.

18 De totale bandbreedte met betrekking tot de omvang van de export ligt tussen de 30% en 97% (Giessen, M. van der, Moolenaar, D.E.G. & Ooyen-Houben, M.M.J. van (2014). De export van in Nederland geteelde cannabis. Een inschatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek. Den Haag: WODC). Dit zijn de uiterste waarden, deze impactanalyse is gebaseerd op de uitkomsten van de Monte Carlo simulatie die een kleinere bandbreedte kent.

19 De minimale omvang van de Nederlandse markt is 9% (100% minus 91% voor de export) maal 55% (deel voor de gedoogde/te reguleren markt). Dat is 5%. De maximale omvang van de Nederlandse markt is 22% maal 70% (deel voor de gedoogde/te reguleren markt) is 15%.



Figuur 1. Indicatie verhouding gereguleerde markt en illegale markt

72 Eerst worden de effecten op het deel van de teelt dat illegaal blijft toegelicht. Vervolgens wordt toegelicht wat naar verwachting zal gebeuren met het deel van de huidige productie dat gereguleerd wordt.

Wat zijn de gevolgen van regulering voor de teelt die illegaal blijft?

73 Het grootste gedeelte van de markt (85% tot 95%) betreft de illegale markt. Bij deze doorrekening wordt uitgegaan van een gelijkblijvende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke inzet met betrekking tot dat deel van de markt; een verandering van deze inzet daarvan is zoals gezegd in 1.3.3 een separate beleidskeuze. Voor de criminelen die cannabis voor de export en/of de illegale markt produceren zal naar verwachting dan ook nauwelijks iets veranderen omdat de productie voor zowel de export als de illegale binnenlandse markt niet (direct) wordt geraakt door regulering en het niet voor alle illegale telers mogelijk is om gereguleerd te gaan telen. Dit wordt in onderstaande paragrafen nader toegelicht.

74 De experts verwachten niet dat de productie voor export of illegale markt zal veranderen als de teelt voor de gereguleerde verkoop wordt toegestaan. De vraag vanuit het buitenland blijft bestaan en het zal lucratief blijven om hiervoor te produceren. De effecten van de regulering op de productie van wiet voor de illegale straathandel zijn ook beperkt, deze markt zal naar verwachting nauwelijks kleiner worden (zie ook paragraaf 2.3.2).

75 De tweede reden waarom de illegale teelt naar verwachting zal blijven, is dat het niet voor alle telers mogelijk is om over te stappen naar de gereguleerde markt. Ten eerste is de vraag naar gereguleerde cannabis veel kleiner dan de totale cannabisproductie in Nederland (zoals figuur 1 aangeeft, is de vraag naar gereguleerde cannabis naar verwachting maar 5% tot 15% van de gehele cannabisproductie in Nederland). Het deel van de telers dat een overstap kan maken heeft dus betrekking op 5% tot 15% van de hele markt. Ten tweede zullen vele illegale telers naar verwachting van de experts vanwege hun criminele antecedenten niet voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de gereguleerde telers, waardoor ze überhaupt niet toegelaten worden.

Wat zijn de gevolgen van regulering voor het gedeelte van de teelt dat gereguleerd wordt?

76 De tweede vraag heeft betrekking op de gevolg van de regulering voor het deel van de teelt dat gereguleerd wordt (de telers die op dit moment telen voor coffeeshops). Daarin wordt in dit scenario namelijk voorzien door gereguleerde telers. Dat betekent dat voor de huidige illegale telers een deel van de markt wegvalt. De experts geven aan dat er een drietal mogelijkheden zijn voor deze telers:

- a. Ze vragen een vergunning aan om een gereguleerde teler te worden en gaan gereguleerd telen (en stoppen dus met de illegale teelt). Zoals gezegd, is dat niet voor iedere illegale teler mogelijk.
- b. Ze gaan door met de illegale teelt van cannabis, accepteren het omzetverlies voor het marktaandeel van de coffeeshops waar ze voorheen aan leverden en richten zich op de productie voor straathandel en/of export. Volgens de experts speelt Nederland een grote rol als distributieland voor drugs en staat Nederland in de wereld bekend om de kwalitatief goede cannabis. De verwachting van de experts is dat er ruimte is voor verdere groei;
- c. Ze stoppen of verminderen met de productie van cannabis en verplaatsen hun werkgebied naar andere criminele activiteiten. Het is de ervaring van de politie dat de huidige telers zich zelden alleen richten op cannabissteelt. Ze richten zich ook op de productie en handel van andere drugs, wapenhandel, vrouwenhandel en andere criminele activiteiten. Het is zeer goed mogelijk dat zij zich meer richten op deze andere criminele activiteiten, met bijbehorende overlast en schade voor de maatschappij.

77 Het is niet te zeggen welk aandeel elk van bovenstaande mogelijkheden zal krijgen. Volgens de experts is elke mogelijkheid een reële optie. Het is dus de verwachting dat slechts een deel van de 5% tot 15% van de markt die in potentie gereguleerd wordt ook daadwerkelijk zal verdwijnen uit het criminele circuit.

78 Verschillende experts geven aan dat een dergelijke kleine daling nauwelijks zal leiden tot een vermindering van hun inzet ten aanzien van de illegale teelt en de daarmee samenhangende criminaliteit. Politie en OM geven aan dat ze op dit moment, gezien de beperkte capaciteit, prioriteiten moeten stellen bij de inzet van capaciteit. Een kleine daling van de illegale teelt en de daarmee samenhangende criminaliteit, kan betekenen dat de politie en het OM een deel van de zaken die in de huidige situatie geen prioriteit krijgen in de toekomst wel kunnen onderzoeken. Daarnaast kunnen zaken waarbinnen op dit moment wel onderzoek uit wordt gevoerd mogelijk uitgebreider onderzocht gaan worden. In het meest positieve geval kan met dezelfde capaciteit een iets groter deel van de zaken ten aanzien van de illegale teelt en de daarmee samenhangende criminaliteit worden opgepakt. In het slechtste geval is er nauwelijks een verschil merkbaar.

79 Voor gemeenten geldt een soortgelijke redenering. De werklast die zij hebben ten gevolge van de illegale teelt zal nauwelijks wijzigen.

2.3.2 Effecten op de illegale (straat)handel

80 Naast de gedoogde verkoop in coffeeshops is cannabis ook via illegale straathandel verkrijgbaar. Deze illegale straathandel is en blijft verboden. De vraag is welke effecten regulering kan hebben op de omvang van de illegale straathandel.

81 Wanneer variant A1 als uitgangspunt genomen wordt verandert het aantal verkooppunten niet. Uitgaande van grofweg hetzelfde aantal verkooppunten, met een soortgelijke diversiteit aan aanbod, lijkt het niet waarschijnlijk dat de omvang van de illegale straathandel verandert ten opzichte van de huidige situatie. Het effect van de toename van het aantal verkooppunten in variant A2 is lastig in te schatten. De bredere verkrijgbaarheid van cannabis in gemeenten waar dat eerder niet mogelijk was, zal mogelijk leiden tot een kleinere illegale markt. Het is echter de vraag of gemeenten waar op dit moment geen coffeeshop gevestigd is, in de toekomst wel zullen instemmen met de komst van een 18+ verkooppunt. De gevolgen voor deze specifieke variant kunnen dus niet concreet worden ingeschat.

82 Los van de inschatting voor de specifieke varianten, is de vraag wat er met het assortiment van verkooppunten gebeurt. De inschatting van experts is dat het assortiment nauwelijks wijzigt, alleen buitenlandse hasj zal verdwijnen; import van cannabis blijft namelijk verboden. Het verdwijnen van buitenlandse hasj uit het assortiment heeft naar verwachting wel gevolgen. Hasj wordt op dit moment vooral geïmporteerd uit Marokko en Thailand, al wordt er ook nederhasj geproduceerd. Momenteel gebruikt circa 17% van de cannabisgebruikers voornamelijk hasj en circa 14% gebruikt wiet en hasj²⁰. Een deel van de hasj-gebruikers heeft (sterke) voorkeur voor het gebruik van geïmporteerde hasj uit Marokko of Thailand en zal daarom mogelijk illegale buitenlandse hasj blijven gebruiken. Een ander deel zal overstappen op nederhasj of nederwiet of misschien wel helemaal stoppen omdat ze geen hasj op de illegale markt willen kopen. Niet bekend is hoe groot deze groepen precies zullen zijn en of hun gebruik wijzigt. Experts schatten in dat een percentage van maximaal 5% behoefte blijft houden aan buitenlandse hasj en dit via de illegale markt zal gaan kopen. Dat heeft tot gevolg dat maximaal 5% van de huidige cannabisgebruikers zich mogelijk tot de illegale markt zal wenden. De regulering zal in dat opzicht een beperkt effect hebben op de omvang van de illegale straathandel en daarmee zal ook de benodigde inzet van gemeente, politie en justitie nauwelijks veranderen.

2.3.3 Effect op de gebruikersmarkt

83 Een belangrijke aanname in de doorrekening is dat de gereguleerde cannabismarkt voldoende concurrerend kan functioneren ten opzichte van de illegale cannabismarkt. De literatuur wijst op dit punt uit dat, zolang de overheid geen prijs vaststelt, regulering kan leiden tot een daling van de prijs van cannabis²¹. Regulering neemt het risico voor telers namelijk weg; dit risico verdisconteren illegale telers in de prijs.

84 Door de experts wordt opgemerkt dat de eisen die gesteld worden aan de gereguleerde teelt en verkoop ook worden verwerkt in de prijs. Denk hierbij aan kosten voor een vergunning of kosten ten gevolge van de gestelde kwaliteitseisen voor de teelt. Het enige vergelijkingsmateriaal dat op dat punt voorhanden is, is de gereguleerde teelt van medicinale cannabis. Telers van medicinale cannabis moeten aan zeer hoge eisen voldoen en hun product wordt uitgebreid gecontroleerd door BMC aangezien het een medisch product betreft. BMC verwerkt al deze kosten in de kostprijs. Ondanks de veel uitgebreidere controle en duurdere

20 Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruts, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016. Utrecht: Trimbos Instituut.

21 Ogrodnik, M., Kopp, P., Bongaerts, X. & Tecco, J.M. (2015). An economic analysis of different cannabis decriminalization scenarios. *Psychiatria Danubina*, 27(1), 309-314.

verkooppunten (een apotheek heeft naar verwachting hogere operationele kosten dan een coffeeshop) kost een gram medicinale cannabis die verkocht wordt bij een apotheek op dit moment minder dan een gram cannabis die wordt verkocht in een coffeeshop. De verkoopprijs van cannabis in coffeeshops ligt tussen de € 10 en € 13 per gram²² terwijl apotheken medicinale cannabis verkopen voor rond de € 9 per gram²³. Gezien het voorgaande is het niet de verwachting dat de gestelde eisen ten aanzien van de teelt en verkoop leiden tot een hogere cannabisprijs dan de huidige. In het scenario is overigens de mogelijkheid opgenomen te werken met een heffing om het, vanuit het oogpunt van volksgezondheid gezien, meest optimale prijsniveau te bereiken. De werking en gevolgen daarvan liggen buiten de reikwijdte van deze impactanalyse.

2.4 Kwantitatieve uitkomsten

85 In deze paragraaf worden de werklasteffecten met betrekking tot toezicht en handhaving beschreven. Zoals eerder omschreven wordt daarbij uitgegaan van de in het scenario voorgestelde varianten (varianten A1 en A2 voor het aantal verkooppunten) en het onderscheid tussen een intensief toezichts- en handhavingsarrangement en een minder intensief toezichts- en handhavingsarrangement. Daarnaast wordt gerekend met een bandbreedte voor het aantal telers met een gemiddelde van 60 telers. Een aantal punten is belangrijk bij de interpretatie van de resultaten:

- a. De doorrekening brengt zowel de totale werklast van het nieuwe toezicht als het netto-effect in kaart: dit laatste betekent dat het de extra werklast ten opzichte van de huidige situatie laat zien. Deze is dus aanvullend op de huidige werklast van de toezichthouders (politie, gemeente, belastingdienst). De uitkomsten van de doorrekening hebben betrekking op het totaal van benodigde toezicht- en handhavingsactiviteiten. De extra werklast is niet per organisatie uitgesplitst, omdat er in dit stadium nog geen keuzes zijn gemaakt welke organisatie welke taken gaat uitvoeren;
- b. De doorrekening laat aanpalende beleidskeuzes, zoals intensivering van opsporing en handhaving van de illegale teelt, buiten beschouwing;
- c. De resultaten van de kwantitatieve doorrekening met betrekking tot de teelt zien op dat deel van de teelt dat wordt gereguleerd;
- d. De effecten met betrekking tot illegale teelt en verkoop en bijbehorende opsporing en vervolging worden kwalitatief beschreven.

2.4.1 Variant huidig aantal verkooppunten (A1)

86 Afhankelijk van de keuze voor intensief of minder intensief toezicht neemt de werklast voor deze variant met 4 tot 21 (minder intensief toezicht) tot maximaal 49 fte (intensief toezicht) toe. De kosten voor het toezicht voor een vergunninghouder komen daarmee tussen € 3.100,- en € 4.000,- per jaar bij minder intensief toezicht en tussen € 5.900,- en € 7.400,- per jaar bij intensief toezicht te liggen. Tabellen 2 tot en met tabel 5 laten de resultaten van de variant huidig aantal verkooppunten (A1) zien. Dit is exclusief de kosten voor het verkrijgen van de vergunning.

22 Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruts, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016. Utrecht: Trimbos Instituut.

23 In 2016 circa € 31,- per 5 gram exclusief btw en receptenvergoeding: <https://www.cannabisbureau.nl/medicinale-cannabis>, geraadpleegd op 8 februari 2017.

	Minder intensief toezicht		
	huidig	nieuw	netto-effect
Aantal vergunningen telers (herzieningen)	-	12	12
Aantal bezoeken aan telers	-	240	240
Aantal overtredingen telers	-	8	8
Aantal vergunningen verkopers (herzieningen)	232	290	58
Aantal bezoeken aan verkopers	1.160	1.160	0
Aantal overtredingen verkopers	41	41	0
Tijdsbesteding toezicht en handhaving teelt	-	8.600	8.600 uur/jr
Tijdsbesteding toezicht en handhaving verkoop	14.900	26.000	11.100 uur/jr
Totaal netto effect tijdsbesteding (afgerond)			20.000 uur/jr
Capaciteit toezicht en handhaving teelt	-	6	6 fte
Capaciteit toezicht en handhaving verkoop	11	19	8 fte
Totaal netto effect capaciteit			14 fte
<i>Bandbreedte</i>			<i>4 tot 21 fte</i>

Tabel 3. Resultaten werklust variant huidig aantal verkooppunten met minder intensief toezicht

A1 Bestaande coffeeshops	Minder intensief toezicht		
	laag	midden	hoog
Kosten toezicht en handhaving (mln € per jaar)			
Totale structurele kosten	€ 1,4 mln/jaar	€ 2,4 mln/jaar	€ 3,2 mln/jaar
Extra structurele kosten t.o.v. huidige situatie	€ 0,5 mln/jaar	€ 1,4 mln/jaar	€ 2,2 mln/jaar
Kosten per vergunning per jaar?			
Op basis van totale kosten	€ 3.100	€ 3.700	€ 4.000
Op basis van extra kosten t.o.v. huidige situatie	€ 1.100	€ 2.200	€ 2.800

Tabel 4. Resultaten kosten variant huidig aantal verkooppunten met minder intensief toezicht

	Intensief toezicht		
	huidig	nieuw	netto-effect
Aantal vergunningen telers (herzieningen)	-	12	12
Aantal bezoeken aan telers	-	420	420
Aantal overtredingen telers	-	15	15
Aantal vergunningen verkopers (herzieningen)	232	290	58
Aantal bezoeken aan verkopers	1.160	2.320	1160
Aantal overtredingen verkopers	41	81	41
Tijdsbesteding toezicht en handhaving teelt	-	14.900	14.900 uur/jr
Tijdsbesteding toezicht en handhaving verkoop	14.900	49.700	34.800 uur/jr
Totaal netto effect tijdsbesteding (afgerond)			50.000 uur/jr
Capaciteit toezicht en handhaving teelt	-	11	11 fte
Capaciteit toezicht en handhaving verkoop	11	35	24 fte
			35 fte
<i>Bandbreedte</i>			<i>17 tot 49 fte</i>

Tabel 5. Resultaten werklust variant huidig aantal verkooppunten met intensief toezicht

A1 Bestaande coffeeshops	Intensief toezicht		
	laag	midden	hoog
Kosten toezicht en handhaving (mln € per jaar)			
Totale structurele kosten	€ 2,8 mln/jaar	€ 4,4 mln/jaar	€ 5,9 mln/jaar
Extra structurele kosten t.o.v. huidige situatie	€ 1,8 mln/jaar	€ 3,5 mln/jaar	€ 4,9 mln/jaar
Kosten per vergunning per jaar?			
Op basis van totale kosten	€ 5.900	€ 6.900	€ 7.400
Op basis van extra kosten t.o.v. huidige situatie	€ 3.900	€ 5.400	€ 6.200

Tabel 6. Resultaten kosten variant huidig aantal verkooppunten met intensief toezicht

2.4.2 Variant 18+ verkooppunten (A2)

87 Afhankelijk van de keuze voor intensief of minder intensief toezicht neemt de werklust voor deze variant met 21 tot 48 (minder intensief toezicht) tot maximaal 101 fte (intensief toezicht) toe. De kosten voor het toezicht voor een vergunninghouder komen daarmee tussen de € 3.100,- en € 3.500,- per jaar bij minder intensief toezicht en tussen de € 5.800,- en € 6.600,- per jaar bij intensief toezicht te liggen. Tabellen 6 tot en met tabel 9 laten de resultaten van de variant18+ verkooppunten (A2) zien.

	Minder intensief toezicht		
	huidig	nieuw	netto-effect
Aantal vergunningen telers (herzieningen)	-	12	12
Aantal bezoeken aan telers	-	240	240
Aantal overtredingen telers	-	8	8
Aantal vergunningen verkopers (herzieningen)	232	625	393
Aantal bezoeken aan verkopers	1.160	2.500	1340
Aantal overtredingen verkopers	41	88	47
Tijdsbesteding toezicht en handhaving teelt	-	8.600	8.600 uur/jr
Tijdsbesteding toezicht en handhaving verkoop	14.900	56.100	41.200 uur/jr
Totaal netto effect tijdsbesteding (afgerond)			50.000 uur/jr
Capaciteit toezicht en handhaving teelt	-	6	6 fte
Capaciteit toezicht en handhaving verkoop	11	41	30 fte
Totaal netto effect capaciteit			36 fte
			<i>Bandbreedte 21 tot 48 fte</i>

Tabel 7. Resultaten werklust variant 18+ verkooppunten minder intensief toezicht

A2 18plus verkooppunten	Minder intensief toezicht		
	laag	midden	hoog
Kosten toezicht en handhaving (mln € per jaar)			
Totale structurele kosten	€ 3,1 mln/jaar	€ 4,4 mln/jaar	€ 5,6 mln/jaar
Extra structurele kosten t.o.v. huidige situatie	€ 2,2 mln/jaar	€ 3,5 mln/jaar	€ 4,7 mln/jaar
Kosten per vergunning per jaar?			
Op basis van totale kosten	€ 3.100	€ 3.400	€ 3.500
Op basis van extra kosten t.o.v. huidige situatie	€ 2.100	€ 2.600	€ 2.900

Tabel 8. Resultaten kosten variant 18+ verkooppunten met minder intensief toezicht

	Intensief toezicht		
	huidig	nieuw	netto-effect
Aantal vergunningen telers (herzieningen)	-	12	12
Aantal bezoeken aan telers	-	420	420
Aantal overtredingen telers	-	15	15
Aantal vergunningen verkopers (herzieningen)	232	625	393
Aantal bezoeken aan verkopers	1.160	5.000	3840
Aantal overtredingen verkopers	41	175	134
Tijdsbesteding toezicht en handhaving teelt	-	14.900	14.900 uur/jr
Tijdsbesteding toezicht en handhaving verkoop	14.900	107.100	92.200 uur/jr
Totaal netto effect tijdsbesteding (afgerond)			107.000 uur/jr
Capaciteit toezicht en handhaving teelt	-	11	11 fte
Capaciteit toezicht en handhaving verkoop	11	78	67 fte
Totaal netto effect capaciteit			78 fte
<i>Bandbreedte</i>			<i>51 tot 101 fte</i>

Tabel 9. Resultaten werklust variant 18+ verkooppunten met intensief toezicht

A2 18plus verkooppunten	Intensief toezicht		
	laag	midden	hoog
Kosten toezicht en handhaving (mln € per jaar)			
Totale structurele kosten	€ 5,9 mln/jaar	€ 8,3 mln/jaar	€ 10,6 mln/jaar
Extra structurele kosten t.o.v. huidige situatie	€ 5,0 mln/jaar	€ 7,4 mln/jaar	€ 9,6 mln/jaar
Kosten per vergunning per jaar?			
Op basis van totale kosten	€ 5.800	€ 6.300	€ 6.600
Op basis van extra kosten t.o.v. huidige situatie	€ 4.900	€ 5.600	€ 6.000

Tabel 10. Resultaten kosten variant 18+ verkooppunten met intensief toezicht

2.4.3 Samenvatting van de werklusteffecten

88 De werklusteffecten variëren van 14 fte tot circa 78 fte afhankelijk van de combinatie van het aantal telers, verkooppunten en de intensiteit van het toezicht en de handhaving. Tabel 10 geeft de resultaten op hoofdlijnen weer en geeft per scenario ook de bandbreedte weer.

Netto-effect per variant	Intensief toezicht	Minder intensief toezicht
A1 Huidig aantal verkooppunten	35 fte (bandbreedte 17-49 fte)	14 fte (bandbreedte 4-21 fte)
A2 18+ verkooppunten	78 fte (bandbreedte 51-101 fte)	36 fte (bandbreedte 21-48 fte)

Tabel 11. Werklusteffecten scenario A

2.4.4 Incidentele werklasteffecten

89 Deze impactanalyse richt zich op de structurele werklasteffecten. Om van de huidige situatie naar de toekomstige, geregleerde keten te komen zijn vele maatregelen nodig. Deze zijn in deze impactanalyse niet onderzocht, dit vergt een ex ante uitvoeringstoets van de betrokken organisaties.

90 Tijdens de expertbijeenkomsten kwam echter naar voren dat de transitie naar een gereguleerd stelsel een hoge incidentele werklast rondom het verstrekken van vergunningen met zich meebrengt. Het is te verwachten dat de huidige coffeeshopeigenaren zodra het mogelijk is een vergunningsaanvraag zullen indienen. Dat zorgt ervoor dat de werklast rondom het afgeven van vergunningen tijdelijk piekt. Het scenario neemt een vaste vergunningstermijn van 2 jaar voor verkooppunten en 5 jaar voor teeltbedrijven als uitgangspunt. Een vaste vergunningstermijn heeft tot gevolg dat de piek periodiek (zij het in mindere mate: het verlengen van een vergunning kost aanzienlijk minder tijd dan het verlenen van een vergunning) terugkeert. Afhankelijk van de keuze voor centraal toezicht of decentraal toezicht komt deze werklast te liggen bij individuele gemeenten of bij een landelijk toezichtsorgaan. Ter indicatie is deze incidentele werklast opgenomen in tabel 11.

Afhankelijk van de gekozen variant zouden 9 tot 17 fte of 20 tot 33 fte een jaar lang bezig zijn met de vergunningverstrekking. Het is de vraag of een doorlooptijd van 1 jaar acceptabel is; voor de afhandeling binnen 3 maanden zou, voor die periode, de inzet vier maal zo hoog zijn (36 fte tot wel 132 fte). Dit betreft de werklast exclusief eventuele beroeps- en bezwaarprocedures tegen het besluit. De indicatie is daarmee een onderschatting van de daadwerkelijke werklast rondom de vergunningverlening.

Incidentele werklast rondom vergunningverlening		Tijdbesteding per vergunningsaanvraag	FTE
A1 Bestaande verkooppunten	(5 tot 100) telers	40 uur	0,1 tot 2,9 fte
	(480 tot 700) verkooppunten	28 uur	9,3 tot 14,2 fte
	Totaal		9 tot 17 fte
A2 18+ verkooppunten	(5 tot 100) telers	40 uur	0,1 tot 2,9 fte
	(1000 tot 1500) verkooppunten	28 uur	20,3 tot 30,5 fte
	Totaal		20 tot 33 fte

Tabel 12. Incidentele werklast rondom vergunningverlening

2.4.5 Overige gevolgen

91 Los van de reeds beschreven gevolgen is er nog een aantal gevolgen die in het kader van dit scenario relevant zijn.

92 Ten eerste bestaat er voor telers een risico dat ze het slachtoffer kunnen worden van diefstal van cannabis. Zoals gezegd blijft er behoefte aan cannabis op de illegale markt bestaan en het stelen van planten en/of de voorraad van een teler kan daarom leiden tot grote opbrengsten. Hetzelfde geldt tijdens het transport. Voor telers betekent dit dat ze zich tegen dit risico moeten beschermen, zoals aangegeven worden hier ook eisen aan gesteld. Maar het risico is niet geheel uit te sluiten.

93 Mocht er sprake zijn van diefstal van cannabis, dan leidt dit tot werklast in het kader van de strafrechtelijke opsporing en vervolging. In de huidige situatie, waarbij alle teelt illegaal is, ligt het niet voor de hand dat een teler dat meldt bij de politie. De teler is dan immers zelf ook strafbaar. Bij geregleerde teelt is dat niet meer het geval en zal dus een strafrechtelijk onderzoek moeten worden ingesteld met werklastgevolgen voor politie en het OM.

94 Daarnaast leidt dit scenario mogelijk tot complicaties bij opsporing en vervolging in het kader van de zogenaamde voorbereidingshandelingen. Het is voor een groothandel/verkoper niet na te gaan of de aangeschafte apparatuur wordt gebruikt door een geregleerde teler of door een illegale teler. Dit potentiële probleem moet worden geadresseerd bij een eventuele nadere uitwerking van het beleid.

95 Tot slot kan het verkopen van cannabis aan niet-ingezetenen leiden tot internationale rechtshulpverzoeken voor de politie en het OM. Concreet gaat het dan om de vraag of de Nederlandse politie, in het kader van een buitenlands opsporingsonderzoek, de verkoper kan horen. Vooralsnog is er geen reden om aan te nemen dat er ten gevolge van dit scenario daarin wijzigingen optreden; er verandert feitelijk niets voor de verkoop aan niet-ingezetenen omdat we aannemen dat er ten aanzien van het I-criterium niets verandert. Mocht het beleid met betrekking tot het I-criterium op een later moment wel veranderen, kan dat gevolgen hebben voor de werklast van de politie en het OM.

3. Scenario B: gedogen van de teelt en verkoop

⁹⁶ Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten en resultaten van scenario B. Voor een uitgebreide beschrijving van de beleidsuitgangspunten wordt verwezen naar het beleidsdocument in bijlage A met de beschrijving van de scenario's.

⁹⁷ In scenario B (gedogen) is het uitgangspunt dat er, in tegenstelling tot scenario A (reguleren), geen sprake is van nieuwe wetgeving. Gedogen betekent immers het afzien van handhaving. De gedoogcriteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie worden in dit scenario uitgebreid. Eventuele andere regels met betrekking tot de teelt kunnen alleen hun basis vinden in reeds bestaande wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op milieu-, brandveiligheid- of gezondheidsgebied.

3.1 Beoogde inrichting van de keten

3.1.1 Teelt

⁹⁸ In dit scenario is zoals beschreven de huidige wet- en regelgeving inclusief het bestaande gedoogbeleid het uitgangspunt. Het gedoogbeleid wordt uitgebreid door ook de teelt van cannabis onder bepaalde voorwaarden te gedogen. Het betreft onder andere het alleen mogen leveren aan gedoogde coffeeshops, het vragen van toestemming voor de teelt bij de eigenaar van het pand, een meldplicht bij de gemeente en inschrijving in de Kamer van Koophandel. Zie bijlage B volledige lijst van de gedoogvoorwaarden.

⁹⁹ Zoals bij de inleiding van dit hoofdstuk al is gesteld, is het uitgangspunt van dit scenario dat het niet mogelijk is binnen de huidige wet- en regelgeving een bestaande vergunning te verlenen voor cannabisteelt.²⁴ Om toch voorwaarden te kunnen stellen aan de gedoogde telers worden deze voorwaarden opgenomen in de Aanwijzing Opiumwet van het OM. Door het ontbreken van een vergunningsmogelijkheid is er geen grondslag om op deze voorwaarden (regulier bestuurlijk) toezicht te houden. Echter, bij constatering van een overtreding van een gedoogvoorwaarde wordt strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk opgetreden. Gedoogde teelt houdt dus in dat de teler bij de gemeente meldt dat hij/zij gedoogd gaat telen en dan moet voldoen aan de gedoogcriteria. Omdat er geen vergunning afgegeven kan worden, kan een gemeente naar verwachting niet of nauwelijks sturen op een gewenst aantal telers. Alleen bij overtreding van de gedoogcriteria kan worden ingegrepen. Naast de voorwaarden in de Aanwijzing Opiumwet zullen telers zich vanzelfsprekend moeten houden aan bestaande wet- en regelgeving, waaronder het bestemmingsplan, brandveiligheidseisen en belastingregelgeving.

3.1.2 Verkoop

¹⁰⁰ In dit scenario verandert weinig voor coffeeshops. De Opiumwet blijft van kracht en ook het gedoogbeleid blijft bestaan. De enige wijziging in het gedoogbeleid is dat de coffeeshop verplicht wordt om cannabis af te nemen bij een gedoogde teler.

²⁴ In de huidige situatie wordt voor het vergunnen van coffeeshops meestal de gemeentelijke exploitatievergunning gebruikt.

3.1.3 Toezicht

101 In dit scenario is vanwege het ontbreken van een vergunning geen wettelijke basis voor het houden van (regulier bestuurlijk) toezicht op de gedoogde teelt van cannabis. In de driehoek kunnen gemeenten, politie en OM afspraken maken over hoe met de gedoogde teelt om te gaan. Daarnaast is het bijvoorbeeld wel mogelijk om te controleren op het voldoen aan het bestemmingsplan en brandveiligheidseisen en het hebben van een deugdelijke boekhouding. Voor de coffeeshops veranderen de gedoogcriteria waarop toezicht wordt gehouden nauwelijks. De enige toevoeging is dat duidelijk uit de boekhouding moet blijken dat de cannabis is ingekocht bij een gedoogde teler.

3.2 Aannames

3.2.1 Aantal telers

102 Het aantal telers is in het gedoogscenario niet in te schatten. Aangezien er geen nieuwe wet- en regelgeving komt en eventuele eisen gebaseerd moeten zijn op reeds bestaande wet- en regelgeving, is het nauwelijks mogelijk om te voorkomen dat telers starten. Waar er bij het reguleringsscenario duidelijke eisen voor vergunningverlening zijn die, samen met de investeringskosten, gelden als een toelatingsdrempel, geldt deze drempel in scenario B niet. Het is voor dit scenario dan ook lastig in te schatten hoe het aantal telers zich ontwikkelt en door de lagere eisen zijn kleinere telers mogelijk meer levensvatbaar dan in het reguleringsscenario A. Ter indicatie: de politie rolt landelijk bijna 6.000 illegale kwekerijen per jaar op²⁵ en volgens een grove schatting van de politie zijn er in Nederland 30.000 illegale kwekerijen²⁶. Als 1 tot 2% van deze telers gedoogd wil gaan telen, zijn dat er al 300 tot 600. Het is zelfs niet ondenkbaar dat het aantal telers dat zich bij de gemeente meldt oploopt tot enkele duizenden.

103 Naast het aantal telers, is ook de regionale spreiding een onzekerheid. Afhankelijk van de actieve of minder actieve opstelling van een gemeente, kunnen ook regionale concentraties van telers ontstaan.

3.2.2 Aantal verkooppunten

104 Het aantal verkooppunten verandert door een volledig gedoogbeleid naar verwachting niet of nauwelijks. Het aantal verkooppunten betreft het huidige aantal coffeeshops (580), met als bovengrens +20% en als ondergrens -20%, zie de toelichting bij scenario A. De toezichtfrequentie zal gelijk zijn aan de huidige situatie; nagenoeg dezelfde aspecten worden gecontroleerd.

25 Giessen, M. van der, Moolenaar, D.E.G. & Ooyen-Houben, M.M.J. van (2014). De export van in Nederland geteelde cannabis. Een inschatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek. Den Haag: WODC.

26 Politie rolde in 2015 elke dag zestien wietplantages op: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/20/politie-rolde-in-2015-elke-dag-zestien-wietplantages-op-3330938-a1512608>.

3.2.3 Toezicht en handhaving

105 Een belangrijke consequentie van volledig gedogen is, in tegenstelling tot regulering, dat er binnen de huidige wet- en regelgeving geen gedoogvergunning voor telers afgegeven kan worden. Het ontbreken van deze wettelijke basis betekent volgens de expertgroep dat het houden van toezicht niet of nauwelijks mogelijk is. Toezicht is mogelijk op bestaande verplichtingen, daaronder vallen controles op aanmelden bij de gemeente (vanuit de Omgevingswet), brandveiligheid en bestemmingsplan en gedoogcriteria (genoemd in de Aanwijzing) zoals de verkoop aan gedoogde coffeeshops en de bijbehorende boekhouding (de laatste twee punten worden ook wel het gesloten systeem genoemd).

106 Het waarborgen van een gesloten systeem lijkt echter in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar. Er vindt, in tegenstelling tot bij het reguleringsscenario A, namelijk geen landelijke registratie plaats van teelt en in- en verkoop plaats. Hierdoor zouden de controles onderling tussen gemeenten moeten worden afgestemd. Dat is praktisch nauwelijks uitvoerbaar en dit leidt, zeker als er veel telers zijn, tot een bijna onuitvoerbare werklust bij gemeenten.

107 De onduidelijkheid werkt door op de eventuele handhaving bij geconstateerde overtredingen. Na constatering van een overtreding zijn de bestuursrechtelijke mogelijkheden beperkt. Als een toezichthouder op een overtreding stuit, zal het lastig zijn de teler bestuursrechtelijk te handhaven. Er is voor de teelt namelijk geen gedoogvergunning die kan worden ingetrokken. Stel dat het wel mogelijk is om teler aan te pakken (bijvoorbeeld door strafrechtelijke vervolging omdat de gedoogcriteria zijn overtreden), dan is het voor een teler zonder al te veel moeite mogelijk om het in een andere gemeente wederom te gaan proberen.

108 Het is niet mogelijk gebleken gefundeerde kwantitatieve aannames te doen ten aanzien van de werklust voor het toezicht op de teelt en te komen tot een goed onderbouwde inschatting van het aantal telers. Ook is het niet goed mogelijk om inzichtelijk te maken welke tijdsbesteding hoort bij een controle, omdat het onduidelijk is hoe het gesloten systeem kan worden gecontroleerd omdat er geen centrale registratie is, zoals dat in scenario A wel het geval is.

3.3 Kwalitatieve uitkomsten

3.3.1 Effecten op de illegale teelt

109 De effecten van dit scenario op de omvang van de illegale teelt zijn naar verwachting beperkt; slechts een deel van de teelt zal namelijk worden gedoogd (5% tot 15%). De verwachting van de experts is dat het overige deel (85% tot 95%), de illegale teelt voor de export en de illegale binnenlandse markt, zal blijven bestaan; zie ook paragraaf 2.3.1. Daarbij moet wel een belangrijke kanttekening worden gemaakt. Doordat de mate van toezicht en controle aanzienlijk minder is, bestaat er een kans op vermenging van illegale en gedoogde teelt. Dit heeft twee nadelen:

110 Ten eerste is dat de vermenging ten gevolge van het uitbreiden van het gedoogbeleid voor de teelt gevolgen heeft voor het vervolgen van telers die onder valse voorwendselen gebruikmaken van de

mogelijkheden die het gedoogbeleid hen biedt. De experts hebben aangegeven dat strafrechtelijke vervolging in een gedoogconstructie lastiger kan zijn; zeker als er sprake is van verschillend lokaal beleid.

111 Ten tweede maakt het gedogen van de teelt het werk voor de politie veel ingewikkelder. Als de politie niet beschikt over een actueel overzicht van de gedoogde telers, is het zeer goed denkbaar dat de politie onderzoek doet naar, naar later blijkt, een gedoogde teler. Dit zou leiden tot onnodige inzet van de toch al schaarse capaciteit van de politie.

3.3.2 *Effecten op de illegale (straat)handel*

112 De effecten op de illegale straathandel zijn nagenoeg dezelfde als beschreven in scenario A. Doordat een coffeeshop alleen maar cannabis mag afnemen van gedoogde telers, kan een coffeeshop geen buitenlandse hasj meer in- en verkopen. De groep die specifiek behoefte heeft aan dit product (en niet 'overstapt' naar in Nederland geproduceerde hasj) zal de buitenlandse hasj nu via de illegale staathandel betrekken. De omvang van deze markt zal hierdoor beperkt toenemen.

3.3.3 *Effect op de gebruikersmarkt*

113 De expertgroep geeft aan dat, als er al een effect op de gebruikersmarkt is, dit klein is. De verwachting is dat het aantal coffeeshops nauwelijks verandert. Door het gedogen van de teelt kan de prijs van cannabis mogelijk wel dalen. Als wordt voldaan aan de gedoogcriteria, dat waarschijnlijk zonder al te veel extra kosten mogelijk is omdat er weinig drempels zijn, zijn de productiekosten waarschijnlijk lager dan in de huidige situatie. In de huidige situatie wordt namelijk iets van het risico dat men loopt bij de illegale teelt meegenomen in de prijs. Hoe sterk de prijsdaling is, is niet te zeggen.

114 Een lagere prijs van cannabis zou kunnen zorgen voor een kleine toename in het gebruik van cannabis. De expertgroep geeft aan dat een relatief groot deel van de gebruikers 'vaste' gebruikers is (zie ook de Nationale Drug Monitor). Deze groep is volgens de experts mogelijk minder gevoelig voor prijsontwikkelingen. Het gebruik van de relatief kleine groep gebruikers die cannabis eens willen proberen, zou kunnen toenemen.

3.3.4 *Overige gevolgen*

115 Los van de reeds beschreven gevolgen gelden ook de opmerkingen die in het kader van scenario A relevant zijn:

- a. Er bestaat een risico op diefstal bij gereguleerde telers in de kas of bij het transport. Dit leidt tot extra werklast in het kader van de strafrechtelijke vervolging (en dus extra werklast voor politie en OM);
- b. De strafrechtelijke vervolgen van de voorbereidingshandeling worden complexer omdat het voor een verkoper van specifieke apparatuur niet mogelijk is om vast te stellen of dit een gedoogde teler zal gaan betreffen of betreft;
- c. Bij een toename van verkopen aan niet-ingezetenen, waar vooralsnog geen sprake van lijkt, kunnen er meer rechtshulpverzoeken vanuit het buitenland komen. Dat betekent extra werklast voor politie en OM.

4. Scenario C: verbieden

116 Het laatste scenario gaat uit van een totaalverbod op de teelt en verkoop van Cannabis. Feitelijk betekent dit het einde van de gedoogde verkoop van cannabis via de coffeeshops. Voor het in bezit hebben van gebruikershoeveelheden geldt een lage opsporingsprioriteit, net zoals dat in de huidige situatie het geval is. Zie bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van het scenario en de beleidsuitgangspunten.

4.1 Beoogde inrichting van de keten

4.1.1 Teelt

117 Voor de teelt verandert niets, dat is op dit moment al strafbaar en dat blijft zo in dit scenario. Dit houdt in dat de bestaande strafrechtelijke en bestuursrechtelijke inzet bij de aanpak van illegale teelt (*ceteris paribus*) wordt gecontinueerd.

4.1.2 Verkoop

118 Ten aanzien van de verkoop betekent dit scenario dat de handel in cannabisproducten via de coffeeshops niet meer wordt gedoogd en voortaan dus strafbaar is. Direct gevolg van het verbieden van de gedoogde verkoop is dat alle coffeeshops de deuren zullen moeten sluiten.

4.1.3 Toezicht

119 Toezicht op en bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van de coffeeshops komt te vervallen; coffeeshops zijn immers niet meer toegestaan en zullen als zodanig verdwijnen. Er is wel toezicht en handhaving noodzakelijk ten aanzien van de illegale verkoop, zoals straathandel (zie hiervoor paragraaf 4.4).

4.2 Aannames

120 Ten aanzien van het bepalen van de gevolgen voor de bestuurlijke handhaving van coffeeshops, wordt verwezen naar de aannames ten aanzien van de huidige werklust voor toezicht bij scenario A (zie tabel 1). Ten aanzien van de overige gevolgen voor de bestuurlijke handhaving zijn geen verdere berekeningen gedaan. In paragraaf 4.4.2 wordt dit nader toegelicht.

4.3 Kwalitatieve uitkomsten

4.3.1 Effect op de gebruikersmarkt

121 Het stoppen met gedogen zal naar verwachting leiden tot een daling van de vraag naar cannabis; een deel van de gebruikers zal afgeschrikt worden door het feit dat cannabis ten gevolge van niet meer gedogen van de verkoop alleen via de illegale handel verkrijgbaar is. De verwachting van de experts is echter dat dit van de ingezetenen een klein deel betreft. Allereerst is het gebruik in de omliggende landen, waar cannabis verboden is, niet altijd lager dan in Nederland. Ten tweede geven de experts aan dat het grootste deel van de

vraag komt van frequente gebruikers; het is niet de verwachting dat deze gebruikers opeens hun cannabisgebruik zullen aanpassen. Het verbod heeft ook gevolgen voor de niet-ingezetenen. Voor hen zou het, net als bij de invoering van het I-criterium, kunnen betekenen dat zij hun cannabis in hun eigen land gaan aanschaffen. Dit effect zal niet overal aan de orde zijn en speelt voornamelijk in de grensstreek.

122 Het effect van het verbieden van de verkoop van cannabis op de prijs is lastig in te schatten. Internationaal onderzoek²⁷ heeft wel aangetoond dat er een verband is tussen de mate van opsporing en vervolging en de prijs. Als er meer wordt opgetreden, wordt het risico om gepakt te worden groter. Dat wordt volgens de onderzoekers verdisconteerd in de prijs; deze zal stijgen. Een hogere prijs kan vervolgens weer leiden tot een groei van de illegale markt omdat de potentiële winst toeneemt.

4.3.2 Effecten op de illegale teelt

123 De effecten op de illegale teelt zullen naar verwachting kleiner zijn dan bij scenario A en B. De vraag van de groep die nu cannabis in een coffeeshop koopt zal naar verwachting licht dalen (zie voorgaande paragraaf). De inschatting is dat slechts 5% tot 15% van de totale cannabisproductie voor coffeeshops werd geteeld. Een kleine daling in dat deel zal naar verwachting nauwelijks effect hebben op de omvang van de illegale markt.

4.3.3 Effecten op de illegale (straat)handel

124 De effecten op de illegale verkoop zijn al uitvoerig beschreven in paragraaf 4.3.1. Door het wegvallen van de gedoogde verkooppunten daalt de vraag beperkt. Aan de overgebleven vraag wordt voldaan op de illegale markt.

4.4 Kwantitatieve uitkomsten

125 In dit onderdeel wordt, waar mogelijk, een kwantitatieve inschatting gemaakt van de werklastgevolgen.

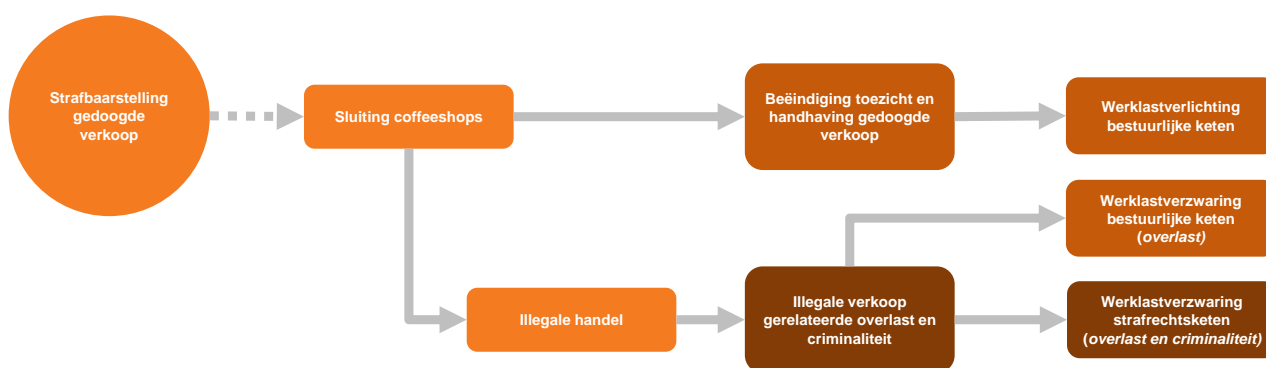
4.4.1 Teelt

126 Ten aanzien van de teelt verandert er niets. Net als in de andere scenario's wordt er niet uitgegaan van extra inzet op het tegengaan van de illegale teelt. Dat is een keuze die, los van het stopzetten van het gedoogbeleid, moet worden gemaakt.

4.4.2 Verkoop

27 Ogrodnik, M., Kopp, P., Bongaerts, X. & Tecco, J.M. (2015). An economic analysis of different cannabis decriminalization scenarios. *Psychiatria Danubina*, 27(1), 309-314.

127 Het toezicht en de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in het kader van coffeeshops vervalt, wat twee verschillende effecten heeft. Enerzijds leidt dit tot een werklastermindering voor organisaties die in de huidige situatie in de bestuurlijke keten toezicht houden. Anderzijds komt er mogelijk werklaster bij, omdat de handel zich naar verwachting voor een belangrijk deel verplaatst naar het illegale circuit (zie 4.3.3). De experts verwachten dat dit leidt tot meer overlast, de ervaring is dat coffeeshops (waarmee afspraken worden gemaakt die gehandhaafd kunnen worden) tot minder overlast leiden dan straathandel (die steeds op verschillende plekken aanwezig is en waarmee geen afspraken kunnen worden gemaakt). Dat bleek ook (voor wat betreft het deel van de markt gericht op niet-ingezetenen) ten tijde van de invoering van het I-criterium; zeker in de eerste periode was er sprake van overlast door straathandel die in de zuidelijke provincies ontstond om niet-ingezetenen te bedienen nu deze geen toegang meer hadden tot een coffeeshop. Als gekozen wordt om deze overlast aan te pakken (beleidskeuze), betekent dat zowel extra werklaster voor de bestuurlijke keten (denk aan het inzetten van boa's bij overlast en het sluiten van panden ten gevolge van straathandel) als voor de strafrechtelijke keten (opsporing en vervolging met betrekking tot de illegale (straat)handel). De gevolgen zijn in figuur 2 schematisch weergegeven en worden vervolgens nader uitgewerkt.



Figuur 2. Gevolgen van het stopzetten van het gedoogbeleid

4.4.3 Toezicht en handhaving

Werklasterlichting bestuurlijke keten - toezicht en handhaving gedoogde verkoop

128 De besparing op de werklaster door het wegvallen van het toezicht op en de handhaving van de gedoogde verkoop bedraagt circa 11 fte zoals hieronder berekend (omgerekend bijna € 1 mln. per jaar inclusief kosten voor overhead).

Impact scenario C. Verbieden op de bestuurlijke keten							werklast (uur/jaar)	formatie (fte)
	toezichtssubjecten		frequentie		tijsbesteding			
Beheer/verlenging vergunningen gedoogde verkoop (huidig)	580	x	0,4	x	7	=	1.624	1,2
Toezicht op de gedoogde verkoop	580	x	2,0	x	11	=	12.760	9,3
Handhaving gedoogde verkoop	aantal bezoeken		overtredingskans					
	1.160	x	3,5%	x	12	=	487	0,4
Totaal						Totaal	14.871	11
Werklastereffect bestuurlijke keten							15K uur/jr	-11 fte

Tabel 13. Gevolgen van het wegvallen van het toezicht op de coffeeshops

Werklastverzwaring bestuurlijke keten - drugsoverlast

129 Zoals gezegd leidt het verbod op de verkoop van cannabis naar verwachting van de experts tot meer overlast. Sommige experts verwachten zelfs een enorme toename van de overlast doordat de handel door het verbod op straat wordt gedreven. De overlast ten gevolge van straathandel heeft werklastgevolgen voor de bestuurlijke en de strafrechtelijke keten. Voor werklastberekeningen is de volgende informatie nodig:

- a. Welke gevolgen het verbieden van de verkoop van cannabis precies heeft voor de overlast;
- b. Hoeveel capaciteit specifiek voor de aanpak van drugsgerelateerde overlast wordt ingezet door betrokken organisaties, in het bijzonder door gemeenten.

130 Ten aanzien van de gevolgen van het verbieden van de verkoop van cannabis voor de overlast, is het van belang om eerst de huidige situatie te beschrijven. Volgens de meest recente 'Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid'²⁸, waar bij 31 gemeenten onderzoek is gedaan, zijn er in 2015 geen gemeenten met veel tot ernstige overlast van coffeeshops. Wel zijn er zijn 10 gemeenten waar sprake is van matige overlast. Bij de overige 21 gemeenten is geen sprake van overlast. Uit de Nationale Drugsmonitor blijkt dat ongeveer een kwart van de Nederlandse bevolking in 2015 wel eens overlast heeft ervaren van drugshandel of drugsgebruik in de eigen buurt; een minderheid (4%) ervaart hier veel overlast van. De huidige situatie kan dus omschreven worden als een situatie met (zeer) beperkte overlast.

131 Zoals gezegd zal een verbod volgens de experts leiden tot een stijging van de overlast. Waar cannabis op dit moment bij coffeeshops kan worden gekocht, met een relatief beperkte overlast, zal de handel naar de straat verplaatsen. Dat zal naar verwachting leiden tot (veel) meer overlast.

132 Er kan een parallel getrokken worden met de gevolgen van de invoering van het I-criterium in 2012. Het betreft een onderzoek van het WODC naar de gevolgen van de invoering van het Besloten Club- en het Ingezetenen criterium (hierna: I-criterium) in het zuiden van het land²⁹. Dit is uiteraard niet een volledig vergelijkbare situatie met de rest van Nederland; in Zuid-Nederland speelt drugstoerisme een veel grotere rol dan in andere delen van het land. De parallel die getrokken kan worden is dat er sprake is van een totaal verbod voor mensen die eerst wel terecht konden in een coffeeshop (niet-ingezetenen en niet-leden). Een groot verschil is dat in scenario C de coffeeshops in zijn geheel niet meer bestaan, nu de verkoop ook voor ingezetenen verboden is.

133 Uit het WODC-onderzoek bleek dat er in Zuid-Nederland ten gevolge van de wijzigingen sprake was van een toename van de overlast met 14-procentpunt (van 40% naar 54%). Daarbij was een verschuiving van het type overlast van overlast gerelateerd aan coffeeshopbezoek naar overlast gerelateerd aan dealactiviteiten zichtbaar. Overigens moet worden opgemerkt dat ook bij de vergelijkingsgroep van gemeenten buiten Zuid-Nederland er sprake was van een stijging van de ervaren overlast van 11-procentpunt. Dit betreft overigens wel een kleinere stijging dan in het zuiden van het land. De onderzoekers vermoedden dat het meten van overlast bij burgers ook leidt tot een bewustwording van de overlast.

28 Mennes et al. (2016), Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid, IntraVal.

29 Ooyen-Houben, M. van, Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Den Haag: WODC.

134 Ten aanzien van het tweede punt, welke inzet noodzakelijk is, is in de genoemde stukken geen concrete inzet van gemeentelijke capaciteit (fte) vermeld. Daarnaast is in de expertsessies door de experts aangegeven dat het ook niet te kwantificeren is hoeveel capaciteit specifiek voor drugsgerelateerde overlast wordt ingezet; overlast hangt meestal niet alleen samen met cannabisgebruik, maar is over het algemeen onderdeel van een bredere problematiek.

135 Kortom, het is niet mogelijk om aan te geven in welke mate de overlast zal stijgen ten gevolge van het verbieden van de verkoop van cannabis. Ook is geen zicht op welke inzet zou moeten worden gepleegd om de overlast tegen te gaan. Het is daarom niet gelukt om op verantwoorde wijze aannames te doen ten aanzien van de werklastgevolgen voor de bestuurlijke aanpak van overlast.

Werklastverzwaring strafrechterketen - drugsoverlast en criminaliteit

136 Voor het effect van dit scenario op de strafrechterketen is ook informatie nodig over de gevolgen van het verbod en de in te zetten capaciteit. Deze impactanalyse richt zich specifiek op de gevolgen voor de illegale handel. Hoewel overlast ook door de politie wordt aangepakt, is hun primaire taak in dit kader het tegengaan van de illegale verkoop.

137 Duidelijk is dat het verbieden van de verkoop van cannabis leidt tot een (grote) toename van de verkoop via illegale straathandel. Allereerst is het gebruik in de omliggende landen, waar teelt en verkoop van cannabis verboden zijn, niet altijd lager dan in Nederland. Ten tweede geven de experts aan dat het grootste deel van de vraag komt van frequente gebruikers; het is niet de verwachting dat deze opeens hun cannabisgebruik zullen aanpassen. Tot slot blijkt uit de jaarlijkse drug monitor van het Trimbosinstituut³⁰ dat niet-gedoogde drugs als ecstasy, cocaïne en amfetamine - ondanks dat ze illegaal zijn - toch worden gebruikt. Mogelijk daalt de vraag naar cannabis iets, maar het grootste gedeelte van de vraag blijft en verdwijnt in de illegaliteit.

138 De relatie tussen de omvang van de illegale markt en de daarvoor in te zetten capaciteit is niet zonder meer uit te rekenen. Dit is afhankelijk van de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van deze inzet. Allereerst is het een keuze hoeveel fte daarvoor wordt ingezet. Ten tweede welke prioriteiten deze extra inzet meekrijgt. Wordt er gekozen om te surveilleren om de overlast te beperken, wordt de verkoop van cannabis in het illegale circuit gericht aangepakt of is de inzet bedoeld om juist de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) aan te pakken? Dit zijn (politieke) keuzes die naast het verbieden van de verkoop gemaakt kunnen worden. Dat maakt dat doorrekening van de kwantitatieve werklastgevolgen voor de strafrechtelijke keten in dit scenario niet zonder meer mogelijk is.

139 Als wordt uitgegaan van dezelfde inzet op de illegale markt als nu, dan heeft dit scenario geen invloed op de werklasten (waarbij het wel aannemelijk is dat meer overlast zal worden ervaren). Als, om de overlast te beperken, de inzet vergroot wordt, kan dit aanzienlijke werklasten meebrengen. In het kader is een rekenvoorbeeld gegeven wat de gevolgen zouden zijn als de inzet net zo vergoot wordt als destijds in het

30 Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruts, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016. Utrecht: Trimbos Instituut.

zuiden met de invoering van het B- en I-criterium. Deze berekening moet worden gezien als voorzichtige indicatie.

Rekenvoorbeeld extra politie-inzet

Zoals beschreven kan met behulp van een rekenvoorbeeld een indruk worden gegeven van de potentiële effecten indien wordt uitgegaan van een bepaalde inzet van opsporingscapaciteit. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de ervaringscijfers in het zuiden van het land ten tijde van de invoering van het I-criterium. Nogmaals wordt benadrukt dat die situatie niet een-op-een vergelijkbaar is met de rest van Nederland en ook niet met dit scenario. Verder is ook niet bekend in hoeverre de destijds ingezette capaciteit afdoende was en in hoeverre er al dan niet ook lokale verschuivingen in prioriteit zijn geweest.

Rondom de invoering van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium in 2012 is, naar aanleiding van de verwachte stijging in de illegale handel, 47 fte politiecapaciteit vrijgemaakt om tijdelijk ondersteuning te bieden in de zuidelijke provincies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 - 2014, 24 077, nr. 317). In de zuidelijke provincies waren in die tijd ongeveer 80 coffeeshops. Uit de eerder genoemde evaluatie van het I-criterium door het WODC blijkt dat het aantal bezoeken in die periode ongeveer halveerde, voornamelijk door het wegblijven van niet-ingezetenen. Onduidelijk is overigens in hoeverre deze niet-ingezetenen in Nederland hun cannabis bleven kopen of ervoor hebben gekozen via de illegale markt in hun eigen land cannabis aan te schaffen. Voor deze rekenexercitie wordt daarom aangenomen dat maximaal de helft van de kopers dit na invoering in hun eigen land deden. Verder is de aanname dat ten gevolge van het algehele verbod op de verkoop van cannabis de vraag naar cannabis maar beperkt daalt.

Wanneer er naar rato capaciteit wordt ingezet komt dat neer op ongeveer 1.000 fte (met een bandbreedte van 580 fte tot 1.450 fte). Let wel, dit is een grove benadering om een inschatting te maken van de tijdelijke inzet. Hoe lang deze inzet noodzakelijk is en welke inzet op langere termijn noodzakelijk is, is niet te zeggen. Zie bijlage E voor een nadere toelichting op deze berekening

Werklastgevolgen verder in de keten

In dit kader wordt ingegaan op de mogelijke implicaties voor de strafrechtketen; de eventuele extra inzet is niet alleen maar bedoeld om te surveilleren. Om aan te geven wat in het zuiden van Nederland de verdere gevolgen voor de strafrechtketen waren, wordt de informatie uit een brief aan de Kamer uit 2013 over dat onderwerp (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 24 077, nr. 310) als voorbeeld genomen.

In de betreffende kamerbrief wordt aangegeven, dat het aantal incidenten van handel in softdrugs in 2012 in Zeeland -West-Brabant en Oost-Brabant verdubbelde en in Limburg zelf verviervoudigde om daarna weer te dalen tot een iets hoger niveau dan voor 2012.

Als vervolgens specifiek naar Limburg wordt gekeken, leidden deze incidenten in Limburg tot meer dan 1.100 afdoeningen waarvan ongeveer 600 dagvaardingen. Kortom: de gevolgen waren in de hele strafrechtketen duidelijk voelbaar.

Afdoeningen OM mei 2012-heden

Administratief beëindigd, overdracht e.d.	4	0,5%
Onvoorwaardelijk sepot	134	12%
Strafbeschikking, transactie, vw. sepot	343	31%
Voegen	17	1,5%
Dagvaarden	606	55%
Totaal	1104	100%

Eindvonnissen mei 2012-heden

Schuldigverklaring	228	89,5%	→	Waarvan:	133	100%
				Totaal opgelegde vrijheidsstraffen (incl voorw.)		
Vrijspraak	9	3,5%		0 t/m 1 maand	48	36%
Overig ¹	18	7%		1-6 maanden	61	46%
Totaal	255	100%		>6 maanden	24	18%

¹ Rechter niet bevoegd, OM niet ontvankelijk, ontslag van alle rechtsvervolging, dagvaarding nietig.

Tabel A: Werklastgevolgen in de strafrechtketen (bron: bladzijde 5 Kamerbrief)

Literatuurlijst

Literatuur

- Giessen, M. van der, Moolenaar, D.E.G. & Ooyen-Houben, M.M.J. van (2014). *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een inschatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*. Den Haag: WODC.
- Laar, van M.W., Ooyen-Houben, M.M.J. van, Cruys, A.A.N., Meijer, R.F., Croes, E.A., Ketelaars, A.P.M. & Pol, P.M. van der (2016). *Nationale drug monitor. Jaarbericht 2016*. Utrecht: Trimbos Instituut.
- Meesters, M. (2015). *Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. Den Haag: VNG.
- Mennes, R., Snippe, J., Sijtsma, M. & Bieleman, B. (2016), *Monitor ontwikkelingen coffeeshopbeleid*, IntraVal
- Ogrodnik, M., Kopp, P., Bongaerts, X. & Tecco, J.M. (2015). An economic analysis of different cannabis decriminalization scenarios. *Psychiatria Danubina*, 27(1), 309-314.
- Ooyen-Houben, M. van, Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops*. Den Haag: WODC.
- Snippe, J., Bieleman, B., Naayer, H. & Ogier, C. (2005), *Preventieve doorlichting cannabisbranche c.a.* IntraVal.

Kamerstukken

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 165, nr. 6.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 24 077, nr. 317.

Websites

- <http://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpubID=2232§orID=2240>
- [http://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie over de gemakswinkel](http://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie%20over%20de%20gemakswinkel)
- <https://www.cannabisbureau.nl/medicinale-cannabis>
- <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/20/politie-rolde-in-2015-elke-dag-zestien-wietplantages-op-3330938-a1512608>
- <http://detailhandel.info/index.cfm/branches/foodspeciaalzaken/slijterijen/>
- <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/add57ad6-77e3-4aca-9666-6d13d992f9ae/document/Handleiding%20Overheidstarieven%202017.pdf>

A. Scenario's

Scenario A

Gereguleerde cannabisketen

Dit document bevat een beschrijving van een gereguleerde cannabisketen, waarbij de gehele keten van productie tot de levering aan de consument nieuw wordt vormgegeven.

Er zijn twee varianten voor wat betreft de verkooppunten:

- A1: een gereguleerde cannabisketen met verkoop via vergunde coffeeshops
- A2: een gereguleerde cannabisketen met verkoop via vergunde 18+ verkooppunten.
-



SCENARIO'S CANNABISBELEID	Reguleren		Gedogen	Verbieden	Status quo
	A1	A2	B	C	Sq
Teelt	Toegestaan onder voorwaarden	Toegestaan, onder voorwaarden	Gedoogd, onder voorwaarden	Verboden	Verboden
Verkoop	Vergunde coffeeshops	Vergunde 18+ verkooppunten	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops	Verboden	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops
Toezicht/handhaving	A1a: landelijk A1b: decentraal	A2a: landelijk A2b: decentraal	Decentrale vergunningen + strafrecht	Met name strafrechtelijke handhaving Bestuurlijke handhaving o.a. 13b Ow.	Decentrale vergunningen verkoop en strafrecht/bestuursrecht

1: Teelt

Cannabis voor recreatief gebruik wordt geteeld door **meerdere vergunde bedrijven** die voldoen aan de gestelde **vergunningvoorwaarden**. Vergunningen worden verleend door a) een landelijke autoriteit of b) de gemeente.

Er is **geen minimum- of maximum aantal teeltbedrijven**. Dit wordt aan de markt overgelaten. In de overgangssituatie vanuit het huidige beleid kan wel een maximum worden gehanteerd.

Export is niet toegestaan.

Vorbereidingshandelingen voor hennep teelt blijven strafbaar, behalve bij verkoop aan vergunde teeltbedrijven.

Beveiliging van distributie is de verantwoordelijkheid van de teler

Voorwaarden teelt:

De teelt moet voldoen aan **kwaliteitseisen** op het gebied van **milieu** en **productsamenstelling**. Daartoe worden o.a. **voorwaarden aan de werkzame stoffen** (THC en CBD) gesteld.

Om een **gesloten systeem** te bewerkstelligen en het weglekken van producten naar de illegale markt te voorkomen worden **voorwaarden aan overproductie** gesteld. Traceerbaarheid van producten en transparante boekhouding dragen daar aan bij.

De teeltlocatie moet **voldoen aan het bestemmingsplan**. Er moet worden voldaan aan de **fysieke veiligheidseisen** (zoals voor brandveiligheid). Daarnaast moet de **locatie** (en distributie) **tegen criminaliteit beveiligd** zijn.

Het teeltbedrijf (aanvrager en personeel) wordt **gescreend op antecedenten** (VOG en Bibob toets). Het **aantonen van voldoende kennis** is een vereiste.

Er moet **voldoende aanbod** zijn. De **variëteit** in aanbod wordt niet beperkt.

Er wordt aan de teler **geen maximum- of minimumprijs** opgelegd.

Er is **geen minimum/maximum-capaciteit cq. afzet per teler**. Dit wordt overgelaten aan de markt. In de overgangssituatie vanuit het huidige beleid kan wel een maximum worden gehanteerd.

Van **overproductie** mogen legale andere producten worden gemaakt (zoals CBD-olie). Dit moet controleerbaar zijn.

2: Verkoop

Vergunningen worden verleend door a) een landelijke autoriteit of b) de gemeente.

Variant A1: een gereguleerde cannabisketen met verkoop via vergunde coffeeshops

Verkoop van cannabis vindt plaats in **vergunde coffeeshops**. Coffeeshops mogen **alleen inkopen van vergunde teeltbedrijven**. De coffeeshops moeten een gedetailleerde **boekhouding van in- en verkoop** kunnen overleggen. De maximale **handelsvoorraad** vervalt. **Alle coffeeshops** dienen **vergund** te worden³².

Variant A2: een gereguleerde cannabisketen met verkoop via vergunde 18+ verkooppunten

Verkoop van cannabis vindt plaats in **meerdere vergunde verkooppunten** die voldoen aan de gestelde vergunningsvoorwaarden.

Verkoop mag plaatsvinden daar waar voornamelijk **leeftijdsgebonden producten** worden verkocht (tabakszaken, slijterijen, coffeeshops). **Alle verkooppunten** dienen **vergund** te worden.

Toegangsbeperkingen (18+) gelden alleen daar waar ook gebruikt kan worden.

Voorwaarden verkoop:

- De vergunde verkooppunten mogen **alleen inkopen van vergunde teeltbedrijven**. Zij moeten een gedetailleerde **boekhouding van in- en verkoop** kunnen overleggen.
- Import is niet toegestaan.
- Er geldt geen maximum handelsvoorraad voor het verkooppunt.
- Verkoop is alleen toegestaan aan **meerderjarigen**
- **Affichering/advertering** is niet toegestaan, behalve aanduiding van het verkooppunt op het pand.
- Duidelijke **etikettering** (met THC/CBD-gehalte) is verplicht.
- Geen of een beperkt aantal **overige cannabisproducten** ("edibles") toegestaan.
- Verplichte aanwezigheid **voorlichting** en voldoende **kennis** van de verkochte producten en bv. verslavingsaspecten. Personeel volgt een verplichte cursus om dit te waarborgen.
- Personeel moet **ouder zijn dan 21 jaar**. Exploitanten/leidinggevenden worden gescreend op **antecedenten**. In overgangperiode geldt dit voor al het personeel.
- Verkooppunten mogen niet slechts een loket aan de straat zijn. Een duidelijk (en rustig) contactmoment met de gebruiker moet in de locatie mogelijk zijn. **Gebruik** in

³² Nu zijn er geen 'coffeeshopvergunningen'; sommige gemeenten geven een gedoogverklaring voor coffeeshops, sommige werken met een exploitatievergunning, sommige gemeenten leggen geen specifieke eisen aan coffeeshops op.

het verkooppunt is mogelijk (maar geen verplichting). Bestellen via **internet** en/of bezorging is niet toegestaan.

- **Gemengde verkoop** (bv. alcohol/smartproducten) is bij verkooppunten waar ook gebruikt wordt niet toegestaan.
- Locatie moet voldoen aan het **bestemmingsplan**.
- Geen minimaal aantal verkooppunten of altijd een verkooppunt binnen een straal van zoveel kilometer.
- Er mag **maximaal 5 gram per persoon per dag** worden verkocht, én personen mogen maar **maximaal vijf gram op zak** hebben.
- **Doorverkoop** is niet toegestaan.
- **Plain packaging** is verplicht.
- Er mag niet met **aanbiedingen/stuntprijzen/happy hours** worden gewerkt.

3: Toezicht en handhaving

De vergunningverlener is a) een landelijke autoriteit, of b) de gemeente. Deze houdt toezicht op de naleving van de **vergunningvoorwaarden** en trekt de vergunning in wanneer deze voorwaarden worden geschonden. Controle op **kwaliteit** van de **producten** (waren) is hier onderdeel van evenals controle op **niet 'weglekken'** van de gereguleerde productie naar illegale markten (inkoop, productie en verkoop). Hulpmiddel hierbij is de verplichte **jaarlijkse goedkeurende verklaring** van een accountant.

Daarnaast houdt de **gemeente toezicht** op de 'gebruikelijke' **gemeentelijke voorschriften** waaronder het bestemmingsplan. De **politie** bewaakt de openbare orde, pakt **illegale handelingen** en **illegale teelt** aan.

Iedere toezichthouder houdt verder **regulier toezicht** op zijn terrein: brandveiligheid, belastingen, arbeidsomstandigheden, milieu etc.

NB: keuze voor het al dan niet intensiveren van opsporing en vervolging op illegale teelt is een separate politieke keuze en maakt geen onderdeel uit van dit scenario

4. Intensiteit toezicht en handhaving gereguleerde keten:

A: Zware variant

- **Inspectie telers elke zes-acht weken** (elke oogst, ca. 7 à 8 keer per jaar)
- Mengeling van aangekondigde en onaangekondigde controles
- **Gezamenlijk controle op teelt door landelijke autoriteit en gemeente (zowel bij variant landelijke als bij lokale vergunningverlening)**, op verzoek vergezeld door politie/Belastingdienst
- **Na vijf jaar: risicogericht toezicht op teelt** (gemiddelde frequentie daalt)
- **Landelijke standaardfrequentie controle op verkoop van 4x per jaar**
- **Controle op verkoop door vergunningverlener** (landelijke autoriteit of gemeente), op verzoek vergezeld door landelijke inspectie/gemeente/politie/Belastingdienst
- **Controle op productkwaliteit: telers verplicht monster van elke oogst te laten testen volgens vastgesteld protocol, op eigen kosten.**
- **Jaarlijkse goedkeurende accountantsverklaring voor teler en voor coffeeshop.**

B: Lichte variant

- **Inspectie telers elke 26 weken** (twee keer per jaar)
- Mengeling van aangekondigde en onaangekondigde controles
- **Controle op teelt door vergunningverlener** (landelijke autoriteit of gemeente), op verzoek vergezeld door landelijke inspectie/gemeente/politie/Belastingdienst
- **Na twee jaar: risicogericht toezicht op teelt** (gemiddelde frequentie daalt)

- **Landelijke standaardfrequentie controle op verkoop van 2x per jaar**
- **Controle op verkoop door vergunningverlener** (landelijke autoriteit of gemeente), op verzoek vergezeld door landelijke inspectie/gemeente/politie/Belastingdienst
- **Controle op productkwaliteit: telers verplicht monster van elke vierde oogst te laten testen volgens vastgesteld protocol, op eigen kosten.**
- **Jaarlijkse goedkeurende accountantsverklaring voor teler en voor coffeeshop.**

Scenario B

Gedoogde levering aan en verkoop door coffeeshops

Dit document bevat een beschrijving van een geheel gedoogde cannabisketen, uitgaande van de status quo, waarbij coffeeshops blijven bestaan voor levering aan de consument en de teelt en de inkoop via de achterdeur wordt gedoogd.



SCENARIO'S CANNABISBELEID	Reguleren		Gedogen	Verbieden	Status quo
	A1	A2	B	C	Sq
Teelt	Toegestaan onder voorwaarden	Toegestaan, onder voorwaarden	Gedoogd, onder voorwaarden	Verboden	Verboden
Verkoop	Vergunde coffeeshops	Vergunde 18+ verkooppunten	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops	Verboden	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops
Toezicht/handhaving	A1a: landelijk A1b: decentraal	A2a: landelijk A2b: decentraal	Decentrale vergunningen + strafrecht	Met name strafrechtelijke handhaving Bestuurlijke handhaving o.a. 13b Ow.	Decentrale vergunningen verkoop en strafrecht/bestursrecht

1: Teelt

De teelt van cannabis blijft verboden. De gedoogcriteria in de Aanwijzingen voor het OM worden aangevuld met criteria voor de cannabisteelt ten behoeve van de inkoop door coffeeshops.

Gemeenten kunnen in hun eigen beleid bepalen of ze wel of geen gedoogde teelt in hun gemeente willen.

Dit kan d.m.v. beleid op 13b Opiumwet. Daarnaast kan de gemeente invloed hebben op de locatie van teelt aan de hand van bestemmingen en functietoekenning in het bestemmingsplan.

Vorbereidingshandelingen voor hennepsteelt blijven strafbaar, verkoop aan gedoogde teler wordt gedoogd.

2: Voorwaarden

Verkoop:

Verkoop van cannabis vindt plaats **in de bestaande coffeeshops**. Coffeeshops mogen **inkopen van gedoogde telers**. De coffeeshops moeten een gedetailleerde **boekhouding van in- en verkoop** kunnen overleggen. De maximale **handelsvoorraad** vervalft.

Teelt:

De teler moet een gedetailleerde **boekhouding van inkoop van grondstoffen en verkoop** van cannabis aan de coffeeshop kunnen overleggen om een **gesloten systeem** te bewerkstelligen en het weglekken van producten naar de illegale markt te voorkomen. De teeltlocatie moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- geen brandgevaarlijke situatie,
- geen energiediefstal,
- Er moet toestemming zijn van de pandeigenaar om het pand voor de teelt te gebruiken.
- Geen overtreding van artikelen 2 en 10a van de Opiumwet.
- Voldoen aan de meldplicht op grond van het Activiteitenbesluit (activiteit “telen van gewassen”)
- Geen teelt in woningen
- Inschrijving bij de KvK
- Zichtbare aanduiding van een gedoogde situatie
- Toegang/medewerking verlenen aan controle
- Alle medewerkers moeten boven de 18 zijn
- Alleen toegestaan te leveren aan coffeeshops

3: Toezicht en handhaving

Toeziht en handhaving op de coffeeshops geschiedt zoals het nu gaat. Er is **geen toezicht op de naleving van de gedoogcriteria voor de teelt**.

Indien politie op hennepsteelt stuit zal ze checken of aan de gedoogvoorwaarden wordt voldaan. Op basis daarvan wordt een vervolgingsbeslissing door het OM genomen. Vanwege de meldplicht is bekend waar zich (de mogelijk) gedoogde hennepkwekerijen bevinden. Voor het overige worden hennepkwekerijen op dezelfde manier als in die huidige situatie gevonden.

Iedere toezichthouder houdt verder regulier toezicht op zijn terrein: bestemmingsplan, brandveiligheid, belastingen, arbeidsomstandigheden, milieu etc.

Scenario C

Beëindigen gedoogbeleid

Dit document bevat een beschrijving van een scenario waarin de gedoogde verkoop van cannabis in coffeeshops wordt beëindigd. Cannabis wordt hetzelfde behandeld als andere verboden drugs. Er worden keuzes gemaakt en toegelicht voor de inrichting van dit scenario.



SCENARIO'S CANNABISBELEID	Reguleren		Gedogen	Verbieden	Status quo
	A1	A2	B	C	Sq
Teelt	Toegestaan onder voorwaarden	Toegestaan, onder voorwaarden	Gedoogd, onder voorwaarden	Verboden	Verboden
Verkoop	Vergunde coffeeshops	Vergunde 18+ verkooppunten	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops	Verboden	Gedoogde, (deels) vergunde coffeeshops
Toezicht/handhaving	A1a: landelijk A1b: decentraal	A2a: landelijk A2b: decentraal	Decentrale vergunningen + strafrecht	Met name strafrechtelijke handhaving Bestuurlijke handhaving o.a. 13b Ow.	Decentrale vergunningen verkoop en strafrecht/bestuursrecht

1: Teelt

Het telen van cannabis voor recreatief gebruik is verboden. Telen is alleen toegestaan voor medische of wetenschappelijke doeleinden.

2: Verkoop

Alle handel in cannabis is **verboden** op grond van de Opiumwet. Vergelijkbaar met andere drugs is er sprake van **de laagste opsporingsprioriteit** voor het in bezit hebben van een **gebruikershoeveelheid**.

3: Toezicht en handhaving

De **politie** bewaakt de openbare orde, pakt **illegale verkoop, illegale handel en illegale teelt** aan. De **burgemeester** beschikt over **bestuurlijke bevoegdheden** om op te treden tegen illegale teelt, verkoop, aflevering, verstrekking of aanwezigheid (van een handelshoeveelheid) cannabis (13b Opiumwet).

B. Geraadpleegde organisaties

Belastingdienst, Belastingen en Toeslagen	*
Bureau Medicinale Cannabis	*
Gemeente Amsterdam	*
Gemeente Emmen	**
Gemeente Rotterdam	*
Gemeente Tilburg	*
Gemeente Venlo	**
Gemeente Westland	**
Inspectie voor de Gezondheidszorg	*
Ministerie van Financiën, DG Belastingdienst	**
Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding	*
Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Georganiseerde Criminaliteit	*
Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur	*
Ministerie van VWS, DG Volksgezondheid, Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en preventie	*
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	*
Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Limburg	*
Openbaar Ministerie, Parket Generaal	*
Politie, Landelijk Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie	*
Politie, Landelijke Eenheid, Staf	*

* : interview en deel van expertgroep ** alleen interview.

C. Matrix beoogde invulling toezicht en handhaving scenario's A

Toezicht op teelt								
SCENARIO A (+B)	Gemeente	IGZ	BMC	Belastingdienst / douane	NVWA	politie	OM	Bij elke controle nodig of periodiek?
Vergunningverlening								
Vergunning verlenen / verlengen (op hoofdlijn)	Vergunning voor vestigen bedrijf in gemeente conform bestemmingsplan, droge horecaverunning en omgevingsvergunning milieu	IGZ levert op verzoek van BMC input of teler voldoet aan vergunningsvoorwaarden (locatieafhankelijk, gaat om opslag, beveiliging, opslag en procedures)	Behandelen cannabis (medicinaal en wetenschappelijk). Verstrekken ontheffing teelt cannabis o.b.v. input gemeente en IGZ			Levert informatie voor Bibob		Bij vergunningverlening (centraal: BMC verleent de vergunning voor 5 jaar, decentraal mogelijk vaker: antwoorden komen uit survey)
Check voorwaarden bestemmingsplan	Aandacht voor brandveiligheid, overlast e.d. en overleg met BMC	IGZ controleert of locatie voldoet (mogelijkheid beveiliging locatie) maar heeft geen zeggenschap over bestemmingsplan	Overleg tussen BMC en gemeente					Bij vergunningverlening en periodiek (jaarlijks).
VOG en Bibob toets	Toetst over het algemeen bij coffeeshops VOG/Bibob		BMC vraagt Bibob aan voor telers bij bureau Bibob	Levert t.b.v. Bibob informatie aan over (belasting) betalingsgedrag		Levert informatie voor Bibob		Bij vergunningverlening (centraal: BMC verleent de vergunning voor 5 jaar, decentraal mogelijk vaker: antwoorden komen uit survey)
Screening nieuwe leidinggevenden / medewerkers	Gemeente (kan) toets op slecht levensgedrag uitvoeren							Bij wisseling van leidinggevende binnen termijnvergunning

Transparante boekhouding /accountants-controle	Aanwezigheid accountantsverklaring soms onderdeel van vergunning	Controle op afnemen en levering aan bevoegden en controle op voorraad en aantal planten in boekhouding		Inzicht in boekhouding voor reguliere controles					Periodiek: expertise belastingdienst, beperkt aantal controles conform huidige werkwijze.
Herinspectie	Periodieke controle punten t.a.v. vergunning	Periodieke controle (1 keer of 2 keer per jaar) van diverse punten	Krijgt nu input IGZ (beperkt aantal herinspecties)						Periodiek (elke 8 tot 10 weken)
SCENARIO A (+B)	Vergunning (productie)								Bij elke controle nodig of periodiek?
	Gemeente	IGZ	BMC	Belastingdienst / douane	NVWA	politie	OM		
Controle kennis hennep teelt	Afhankelijk invulling gemeente. Ter illustratie: gemeente Rotterdam verzorgt een training kennis van hennep voor medewerkers coffeeshops	IGZ controleert werkprocessen/ kwaliteitssystemen voldoen							Periodiek (elke 8 tot 10 weken)
Beoordelen geschiktheid locatie (veiligheidseisen, locatiebeveiliging tegen criminaliteit)	Brandveiligheid en locatie worden door gemeente gecontroleerd (ervaring uit illegale teelt kan worden meegenomen)	IGZ beoordeelt opslag, beveiliging, administratie en procedures bij aanvraag							Periodiek (jaarlijks)
Kwaliteitseisen milieu		IGZ controleert kwaliteitseisen o.b.v. werkprocessen (eisen aan bestrijdingsmiddelen, zware metalen etc. bij cannabis voor gebruik	Nu laat BMC elke batch testen		NVWA bekend met kwaliteitseisen milieu vanuit tak gewasbescherming				Periodiek (elke 8 tot 10 weken) test de teler een batch op THC en CBD. Periodiek (jaarlijks) testen door overheid ter controle.

Kwaliteitseisen productsamenstelling								Periodiek testen door teler. Controle of dat gebeurt door IGZ. Evt. vermelding op verpakking?	Nu laat BMC elke batch testen.	RIVM controleert (op verzoek van NVWA) samenstelling sigaretten op teer, nicotine en koolmonoxide 1x per 3 jaar	Periodiek (elke 8 tot 10 weken) test de teler een batch op THC en CBD. Periodiek (jaarlijks) testen door overheid ter controle.).
Vergunning (divers)											
SCENARIO A (+B)	Gemeente	IGZ	BMC	Belastingdienst / douane	NVWA	politie	OM	Bij elke controle nodig of periodiek?			
Beoordelen (beveiligde) distributie (wat is nodig?)	Brinks vervoert heroïne. Bij een andere ontheffingshouder heeft vrachtwagen een logger in de auto en bestuurder mag alleen op vooraf afgesproken (veilige) plaatsen stoppen		BMC haalt M.C. om de twee weken op in reguliere vrachtwagens/ busjes					Periodiek (elke 8 tot 10 weken)			
Voorwaarden aan verpakking			Volgens Europese regelgeving: tabak wordt 1x per 3 jaar gecontroleerd					Periodiek (elke 8 tot 10 weken); controle bij teler			
Controle op voorwaarden aan overproductie (hoe kan dit gecontroleerd worden?)	Steeksproefsgewijze controles op aanwezige voorraad/ alternatieve verwerking?	Controle op werkprocessen en/of steeksproefsgewijze controles?	Nu centrale sturing vanuit BMC					Periodiek (elke 8 tot 10 weken)			

Controle op gesloten systeem (hoe kan dit gecontroleerd worden?)	Steekproefsgewijze controle op eisen t.a.v. registratie en aantal planten (oogst en voorraad in vriezer) op basis daarvan verwachte opbrengst/opbrengst in boekhouding	BMC houdt nauwkeurig toezicht bij elke levering	Reeds beschikbare informatie uit boekhouding gebruiken voor controles? (Geldstromen)	Wel auditors, maar die richten zich op reclameverbod e.d.	Periodiek (elke 8 tot 10 weken) in beginfase. Daarna: high trust high penalty.			
	Criminaliteit							
SCENARIO A (+B)	Gemeente	IGZ	BMC	Belastingdienst / douane	NVWA	politie	OM	Bij elke controle nodig of periodiek?
'Sterke arm'						Politie betrokken bij toezicht vanuit veiligheidsoogpunt op verzoek van gemeente		Periodiek (elke 8 tot 10 weken; niet standaard, alleen indien aangevraagd door betrokken partijen)
Opsporing en vervolging						Ruimen illegale kwekerijen n.a.v. opgepluste MMA-meldingen. Illegale kwekerijen blijven, criminaliteit (export, samenhang met andere criminele activiteiten) ook, er komt werk bij rondom controle gereguleerde /gedoogde teelt	OM stuurt opsporing politie aan en is verantwoordelijk voor de vervolging	N.v.t.
Vorbereidings-handelingen teelt						Opsporing growshops (complexer nu gedeelte teelt wordt gereguleerd)	Opsporing en vervolging growshops	N.v.t.

Toezicht op verkoop

SCENARIO A (+B)	Gemeente	Landelijk toezichthouder	NVWA	Politie	Belastingdienst/douane	politie	OM	Bij elke controle nodig of periodiek?
	Vergunningverlening							
Vergunning verlenen/verlengen	Conform huidige werkwijze (termijn vergunning afhankelijk invulling gemeente), werklast via survey	Ervaring met vergunning-verlening, zij het niet voor teelt, bij BMC				Leveren input voor Bibob		Bij vergunningverlening (centraal: BMC verleent de vergunning voor 5 jaar, decentraal mogelijk vaker: antwoorden komen uit survey)
Check voorwaarden bestemmingsplan	Conform huidige werkwijze, werklast via survey							Bij vergunningverlening en periodiek (jaarlijks)
VOG/Bibob exploitanten/leidinggevenden	Conform huidige werkwijze (keuze VOG/Bibob afhankelijk invulling gemeente), werklast via survey	Ervaring met Bibob onderzoek bij BMC				Leveren input voor Bibob		Bij vergunningverlening (centraal: BMC verleent de vergunning voor 5 jaar, decentraal mogelijk vaker: antwoorden komen uit survey)
Screening nieuwe leidinggevenden / medewerkers		Gemeente (kan) toets op slecht levensgedrag uitvoeren						Bij wisseling van leidinggevende binnen termijn vergunning
Controle locatie (brandveiligheid)	Conform huidige werkwijze, werklast via survey							Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey
Herinspectie	Niet direct ervaring met herinspectie coffeeshops, wel met overige vergunningen. Zie verder controles	IGZ heeft ervaring met inspecties n.a.v. verleende ontheffingen bij teelt						Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey

SCENARIO A (+B)	Criteria						Bij elke controle nodig of periodiek?	
	Gemeente	Landelijk toezichthouder	NVWA	Politie	Belastingdienst/douane	politie		OM
Controle op leeftijd (zowel kopers als verkopers)	Controles verschillen per gemeente, soms niet, soms zelf, soms andere partij. Werklastuitvraag via survey	?	Ervaring met controle op jeugd vanuit tabak			Politie voert nu soms toezichtstaak uit (op verzoek van gemeente), dit is echter geen landelijk beleid	Geen rol, tenzij overtreding wordt geconstateerd. Zijn weinig zaken, waar dan ook nog eens bijna niks strafrechtelijk is.	Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey.
Controle op affichering	Idem	?				Idem	Idem	Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey
Controle op geen/beperkte verkoop edibles (niet nieuw?)	Idem	?				Idem, mogelijk handhavingstaak vanwege illegale karakter		Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey
Controle verbod alcohol / smartproducten (niet nieuw)	Idem	?	Raakt aan controle bijzondere eet- en drinkwaren			Idem	Idem	Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey
Controle grote hoeveelheden (5 gr) (niet nieuw)	Idem	?			Ervaring vanuit reguliere controle	Idem, mogelijk handhavingstaak vanwege illegale karakter	Idem	Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey

Controle product en verkoop								Bij elke controle nodig of periodiek?
SCENARIO A (+B)	Gemeente	Landelijk toezichthouder	NVWA	Politie	Belastingdienst/douane	politie	OM	
Controle voorlichting en kennis (Niet nieuw)	Controles verschillen per gemeente, soms niet, soms zelf, soms andere partij. Werklastuitvraag via survey	Evt. o.b.v. IGZ-ervaring in teelt				Politie voert nu soms toezichtstaak uit (op verzoek van gemeente), dit is echter geen landelijk beleid		Periodiek conform huidige werkwijze: antwoorden komen uit survey
Controle etikettering/plain packaging		? Controleren aan de voorkant bij teler	Controle etikettering vanuit proces tabak.					N.v.t. (zie teelt)
Gedetailleerde boekhouding van in- en verkoop	Soms accountantsverklaring voor vergunning				Controle boekhouding in het kader reguliere taken			Periodiek conform huidige werkwijze Belastingdienst
Controle gesloten systeem		Eisen t.a.v. de registratie?	Wel auditors, voor reclame-verbod e.d.		Op basis van financiële stromen?			Periodiek (bij elke controle): gaat om nieuwe expertise.

D. Rekenmodel

Simulatiemodel verkenning toekomstscenario's cannabisbeleid

versie 6 maart 2017 (definitief)

	laag	midden	hoog
Scenario:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Beleidsuitgangspunten teelt					
Toezicht		laag	midden	hoog	eenheid
Aantal gereguleerde telers		5	60	100	telers
Verlengingstermijn vergunning teelt	5 jaar	-	0,2	-	verl./jaar
Toezichtsfrequentie teelt		-	7	-	bezoeken/jaar
<input checked="" type="radio"/> Intensief toezicht	7				
<input type="radio"/> Minder intensief toezicht	4				

Beleidsuitgangspunten verkoop					
		laag -20%	midden	hoog 20%	eenheid
Aantal verkooppunten		460	580	700	shops
<input checked="" type="radio"/> A1 bestaande coffeeshops	580				
<input type="radio"/> A2 18plus verkooppunten	1250				
<input type="radio"/> A3 Verkooppunten centraal	580				
Verlengingstermijn vergunning verkoop	2 jaar	-	0,5	-	
Toezichtsfrequentie verkoop		-	4	-	controles/jaar
Variant intensief toezicht	4				
Variant minder intensief toezicht	2				

Naleving bij gereguleerde teelt				
	laag	midden	hoog	
Overtredingskans reguleringvoorwaarden	2,8%	3,5%	10%	

Naleving bij gereguleerde verkoop				
	laag	midden	hoog	
Overtredingskans gereguleerde verkoop	2,8%	3,5%	5%	

Gemiddelde tijdsbesteding toezicht en handhaving			
	huidig	regulering	
Beheer/verlenging vergunningen teelt	n.v.t.	6	uur/vergunning p.jr
Beheer/verlenging vergunningen verkoop	7	8	uur/vergunning p.jr
Toezicht op gereguleerde teelt	n.v.t.	35	uur/bezoek
Toezicht op gereguleerde verkoop	11	20	uur/bezoek
Handhaving bij gereguleerde teelt	n.v.t.	12	uur/overtreding
Handhaving bij gereguleerde verkoop	12	12	uur/overtreding

Kosten

Direct productieve uren (Handleiding overheidstarieven 2017)	1378	uur/jaar
--	------	----------

Gemiddelde loonkosten (Handleiding overheidstarieven 2017)*			
	huidig	nieuw	
<input checked="" type="checkbox"/> loonkosten inclusief overhead (Teelt en Verkoop)? Ja	€ 31.500	€ 31.500	per fte/jaar
Gem. loonkosten Toezicht en handhaving Teelt	n.v.t.	€ 65.000	per fte/jaar
Gem. loonkosten Toezicht en Handhaving Verkoop	€ 55.000	€ 62.000	per fte/jaar

1. Teelt

Netto effect qua kosten <u>Teelt</u>		
	bestaand	nieuw
Schaalniveau toezicht Teelt	€ 96.500	€ 1.046.822
		inclusief overhead

1a Vergunningverlening en toezicht op geregeerde teelt

Structurele werklust vergunningen	aantal vergunningen	frequentie (herzieningen/jaar)	tijdsbesteding (uur/vergunning)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Beheer/verlenging vergunningen geregeerde teelt	60	x 0,2	x 6	= 72	0,1	€ 5.042
Beheer/verlenging vergunningen teelt (huidig)*	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	= -	-	0
Netto effect werklust beheer/verlenging vergunningen				72	0,1	€ 5.042

* medicinale cannabis buiten scope

Toezicht op geregeerde teelt scenario A

Werklust = Aantal telers x bezoekfrequentie* x tijdsbesteding**						
Toezicht op de geregeerde teelt	toezichtssubjecten (telers)	frequentie (bezoeken/jaar)	tijdsbesteding (uur/bezoek)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Toezicht productie en gesloten systeem	60	x 7	x 35	= 14.700	10,7	€ 1.029.427
Huidige werklust geregeerde teelt*	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	= -	-	0
Netto effect toezicht op de geregeerde teelt				14.700	10,7	€ 1.029.427

* medicinale cannabis buiten scope

1b Bestuurlijke handhaving geregeerde teelt

Werklust handhaving = aantal bezoeken x overtredingskans x tijdsbesteding per overtreding						
Handhaving geregeerde teelt	aantal bezoeken (bezoeken/jaar)	overtredingskans (%)	tijdsbesteding (uur/overtreding)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Handhaving bij overtreding reguleringsvoorwaarden	420	x 4%	x 12	= 176	0,1	€ 12.353
Huidige werklust handhaving geregeerde teelt	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	= -	-	0
Netto effect handhaving geregeerde teelt				176	0,1	€ 12.353

2. Verkoop

Netto effect qua kosten <u>Verkoop</u>			
	bestaand	nieuw	Netto effect
Schaalniveau toezicht bestaand (€/persoon per jaar)	€ 86.500	€ 93.500	€ 2.438.365
			inclusief overhead

2a Vergunningverlening en toezicht op verkoop

Beheer vergunningen	aantal vergunningen	frequentie (herzieningen/jaar)	tijdsbesteding (uur/vergunning)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Beheer/verlenging vergunningen (scen A)	580	x 0,5	x 8	= 2.320	1,7	€ 157.417
Beheer/verlenging vergunningen (huidig)	580	x 0,4	x 7	= 1.624	1,2	€ 101.942
Netto effect werklust beheer/verlenging vergunningen				696	0,5	€ 55.475

Toezicht op geregeerde verkoop scenario A

Werklust = Aantal verkooppunten x bezoekfrequentie* x tijdsbesteding**						
Toezicht op de verkoop	toezichtssubjecten (verkooppunten)	frequentie (bezoeken/jaar)	tijdsbesteding (uur/bezoek)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Werklust toezicht geregeerde verkoop	580	x 4	x 20	= 46.400	33,7	€ 3.148.331
Huidige werklust gedoogde verkoop	580	x 2	x 11	= 12.760	9,26	€ 800.972
Netto effect toezicht op de geregeerde verkoop				33.640	24,4	€ 2.347.358

2b Bestuurlijke handhaving geregeerde verkoop

Werklust handhaving = aantal bezoeken x overtredingskans x tijdsbesteding per overtreding						
Handhaving verkoop	aantal bezoeken (bezoeken/jaar)	overtredingskans (%)	tijdsbesteding (uur/overtreding)	werklust (uur per jaar)	formatie (fte)	Kosten (€/jaar)
Werklust handhaving geregeerde verkoop	2320	x 3,5%	x 12	= 974	0,7	€ 66.115
Werklust handhaving gedoogde verkoop	1160	x 3,5%	x 12	= 487	0,4	€ 30.583
Netto effect handhaving verkoop				487	0,4	€ 35.532

E. Toelichting theoretische exercitie

140 Deze bijlage bevat een beknopte toelichting op de berekening in de theoretische exercitie.

141 De uitgangspunten:

- a. Zoals aangegeven is er in 2012 47 fte extra toegezegd om de problematiek ten gevolge van het I-criterium aan te pakken;
- b. Deze 47 fte is bepaald aan de hand van informatie uit de 3 zuidelijke provincies;
- c. In deze provincies bevonden zich in 2012 ongeveer 80 coffeeshops;
- d. Uit de evaluatie van de invoering van het B- en I-criterium blijkt dat het aantal bezoeken ongeveer is gehalveerd³³;
- e. De halvering wordt als bovengrens gehanteerd;
- f. Omdat waarschijnlijk niet alle bezoekers die wegblijven de Nederlandse illegale markt zullen bezoeken, wordt aangenomen (als ondergrens) dat de helft van deze groep via de Nederlandse illegale markt aan hun cannabis komt;
- g. Uitgegaan wordt van de 580 coffeeshops die er nu zijn.

142 De berekening:

- a. Deze kengetallen leiden tot de volgende berekeningen:
 - i. De omzet die wegvalt betreft die van een kwart tot de helft van 80 coffeeshops:
 - Er valt dus een omzet weg van grofweg **20** (een kwart van 80) **tot 40** (de helft van 80) **coffeeshops**;
 - ii. Als je de extra inzet relateert aan het aantal weggevallede coffeeshops kom je uit op grofweg **1 fte tot 2,5 fte per weggevallede coffeeshop omzet**;
 - iii. Als de omzet van 580 coffeeshops wegvalt heb je het over **580 tot 1.450 fte**
 - Als indicatief gemiddelde wordt **1.000 fte aangehouden**.

NB: Dit moet worden gezien als een heel grove benadering om inzicht te krijgen in de tijdelijke capaciteitsbehoefte. Onbekend is hoe lang deze inzet nodig zal blijven en welke structurele inzet noodzakelijk zal blijken.

³³ Ooyen-Houben, M. van, Bieleman, B. & Korf, D.J. (2014). Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Den Haag: WODC.