

## **Impactanalyse Zware Cannabis op lijst 1**

Significant B.V.

Thorbeckelaan 91

3771 ED Barneveld

T 0342 40 52 40

KvK 39081506

info@significant.nl

www.significant.nl

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Barneveld, 5 juli 2012

Referentie: MG/bv/11.384

Versie: 1.0

Auteur(s): Diversen

## Inhoudsopgave

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Voorwoord</b>                                                                        | <b>5</b>  |
| <b>Managementsamenvatting</b>                                                           | <b>6</b>  |
| <b>Inleiding</b>                                                                        | <b>6</b>  |
| <b>Het model en de aannames</b>                                                         | <b>6</b>  |
| <b>De resultaten van het onderzoek</b>                                                  | <b>7</b>  |
| <i>Effecten voor politie en NFI</i>                                                     | 8         |
| <i>Effecten voor OM, ZM en DJI</i>                                                      | 8         |
| <b>1. Achtergrond en aanleiding</b>                                                     | <b>11</b> |
| <b>1.1 Aanleiding</b>                                                                   | <b>11</b> |
| <b>1.2 Beschrijving van de maatregel</b>                                                | <b>12</b> |
| <b>1.3 Doelstelling</b>                                                                 | <b>12</b> |
| <b>1.4 Reikwijdte</b>                                                                   | <b>13</b> |
| 1.4.1 <i>Precieze omvang Nederlandse cannabismarkt geen onderwerp van dit onderzoek</i> | 13        |
| 1.4.2 <i>Andere beleidsmaatregelen geen onderwerp van onderzoek</i>                     | 14        |
| <b>1.5 Leeswijzer</b>                                                                   | <b>14</b> |
| <b>2. Aanpak en onderzoeksverantwoording</b>                                            | <b>15</b> |
| <b>2.1 Onderzoeksverantwoording: Gebruikte methoden</b>                                 | <b>15</b> |
| <b>2.2 Aanpak van het onderzoek</b>                                                     | <b>16</b> |
| <b>3. Structuur van het model</b>                                                       | <b>19</b> |
| <b>3.1 Conceptueel model</b>                                                            | <b>19</b> |
| <b>3.2 Aanbod van cannabis</b>                                                          | <b>20</b> |
| <b>3.3 Vraag naar cannabis</b>                                                          | <b>21</b> |
| <b>3.4 Instroom in de strafrechtsketen (inclusief bestuurlijke handhaving)</b>          | <b>22</b> |
| 3.4.1 <i>Extra werklast als gevolg van analyse cannabismonsters</i>                     | 22        |
| 3.4.2 <i>Extra werklast in de strafrechtsketen door zwaardere zaken</i>                 | 24        |
| <b>3.5 Gedragseffecten als gevolg van de maatregel</b>                                  | <b>25</b> |
| 3.5.1 <i>Gedragseffecten aan aanbodzijde</i>                                            | 25        |
| 3.5.2 <i>Gedragseffecten aan vraagzijde</i>                                             | 27        |
| 3.5.3 <i>Gedragseffecten na instroom in de strafrechtsketen</i>                         | 27        |
| <b>4. Aannames</b>                                                                      | <b>29</b> |
| <b>4.1 Toelichting op de aannames</b>                                                   | <b>29</b> |
| <b>4.2 Aannames aanbod van cannabis</b>                                                 | <b>29</b> |
| 4.2.1 <i>Omvang van het aanbod</i>                                                      | 29        |
| 4.2.2 <i>THC-percentage van cannabisproducten</i>                                       | 29        |
| 4.2.3 <i>Aanbod in coffeeshops</i>                                                      | 31        |
| <b>4.3 Aannames vraag naar cannabis</b>                                                 | <b>31</b> |

# S I G N I F I C A N T

|       |                                                                                   |           |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.4   | <b>Aannames in de strafrechtsketen</b>                                            | <b>31</b> |
| 4.4.1 | <i>Aannames politie</i>                                                           | 32        |
| 4.4.2 | <i>Aannames NFI</i>                                                               | 35        |
| 4.4.3 | <i>Aannames OM</i>                                                                | 35        |
| 4.4.4 | <i>Aannames ZM</i>                                                                | 36        |
| 4.4.5 | <i>Vertaling van tijdsbesteding naar fte's</i>                                    | 37        |
| 5.    | <b>Resultaten</b>                                                                 | <b>39</b> |
| 5.1   | <b>Resultaten hoofdscenario</b>                                                   | <b>39</b> |
| 5.1.1 | <i>Ontwikkeling van het THC-percentages in Nederland en coffeeshops</i>           | 40        |
| 5.1.2 | <i>Ontwikkeling werklust politie</i>                                              | 42        |
| 5.1.3 | <i>Ontwikkeling werklust NFI</i>                                                  | 44        |
| 5.1.4 | <i>Gevolgen voor de werklust van het OM</i>                                       | 44        |
| 5.1.5 | <i>Gevolgen voor de werklust van ZM</i>                                           | 45        |
| 5.1.6 | <i>Gevolgen voor de opgelegde straffen</i>                                        | 47        |
| 5.1.7 | <i>Gevolgen voor de werklust in de bestuursrechtelijke keten</i>                  | 47        |
| 5.2   | <b>Gevoeligheidsanalyse</b>                                                       | <b>48</b> |
| 5.2.1 | <i>Aantal monsters per aanvraag verschilt</i>                                     | 48        |
| 5.2.2 | <i>De opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is hoger of lager</i>            | 48        |
| 5.2.3 | <i>De omvang van de groep 'zwaar preferenten' verandert</i>                       | 49        |
| 5.3   | <b>Relatie uitkomsten met overige ontwikkelingen</b>                              | <b>49</b> |
| 6.    | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>                                                | <b>51</b> |
| 6.1   | <b>Conclusies</b>                                                                 | <b>51</b> |
| 6.2   | <b>Aanbevelingen</b>                                                              | <b>53</b> |
| 6.2.1 | <i>Volg de eerste uitkomsten van de maatregel nauwgezet</i>                       | 53        |
| 6.2.2 | <i>Voer vooraf nader onderzoek uit naar de THC-percentagesbepaling</i>            | 53        |
| 6.2.3 | <i>Voer vroegtijdig pilotonderzoeken uit om de logistieke processen te testen</i> | 53        |
| 6.2.4 | <i>Nader onderzoek naar samenstelling zaken</i>                                   | 53        |
| A.    | <b>Aannamen</b>                                                                   | <b>55</b> |
| B.    | <b>Samenstelling expertgroep</b>                                                  | <b>58</b> |
| C.    | <b>Literatuurlijst</b>                                                            | <b>59</b> |
| D.    | <b>Potter</b>                                                                     | <b>61</b> |
| E.    | <b>Toelichting op berekeningen THC-percentages</b>                                | <b>63</b> |
| F.    | <b>Conceptuele model</b>                                                          | <b>65</b> |
| G.    | <b>Proces op hoofdlijnen</b>                                                      | <b>71</b> |

# S I G N I F I C A N T

## Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van de impactanalyse 'Zware Cannabis op Lijst I'. Significant heeft deze in samenwerking met het projectteam SMS van de directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (DIRR) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode december 2011 tot en met juli 2012.

Onze dank gaat uit naar de leden van de expertgroep die ons gedurende het onderzoek voorzien hebben van constructieve bijdragen en kritisch commentaar. Ook alle andere personen die wij in het kader van deze opdracht hebben gesproken of die input hebben geleverd zijn wij zeer erkentelijk voor hun bijdragen.

Matthijs Goedvolk (Significant)

Marco van de Grift (Significant)

Mike Sabiran (ministerie van Veiligheid en Justitie)

Willem Stapel (ministerie van Veiligheid en Justitie)

## Managementsamenvatting

### Inleiding

01 Het inmiddels demissionaire kabinet heeft in oktober 2011 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven voornemens te zijn cannabis met een THC-percentages van 15% of meer ('zware cannabis') op lijst I (harddrugs) te plaatsen. Om inzicht te krijgen in de te verwachten gevolgen hiervan voor de strafrechtssketen, heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie een impactanalyse laten uitvoeren. Met deze impactanalyse wordt aan de hand van twee scenario's inzichtelijk gemaakt welke gevolgen de voorgenomen maatregel heeft. De vraag die centraal staat is:

*Wat zijn de mogelijke effecten van het plaatsen van cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I op de werklust in de strafrechtssketen?*

02 De impactanalyse richt zich op de volgende aspecten:

1. Tot welke gedragsveranderingen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis bij gebruikers, (gedoogde) coffeshops en de illegale markt (telers, verwerkers, handelaren, et cetera)?
2. Voor welke partijen in de strafrechtssketen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis tot extra werklust?
3. Tot hoeveel extra werklust leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis voor die partijen in de strafrechtssketen?

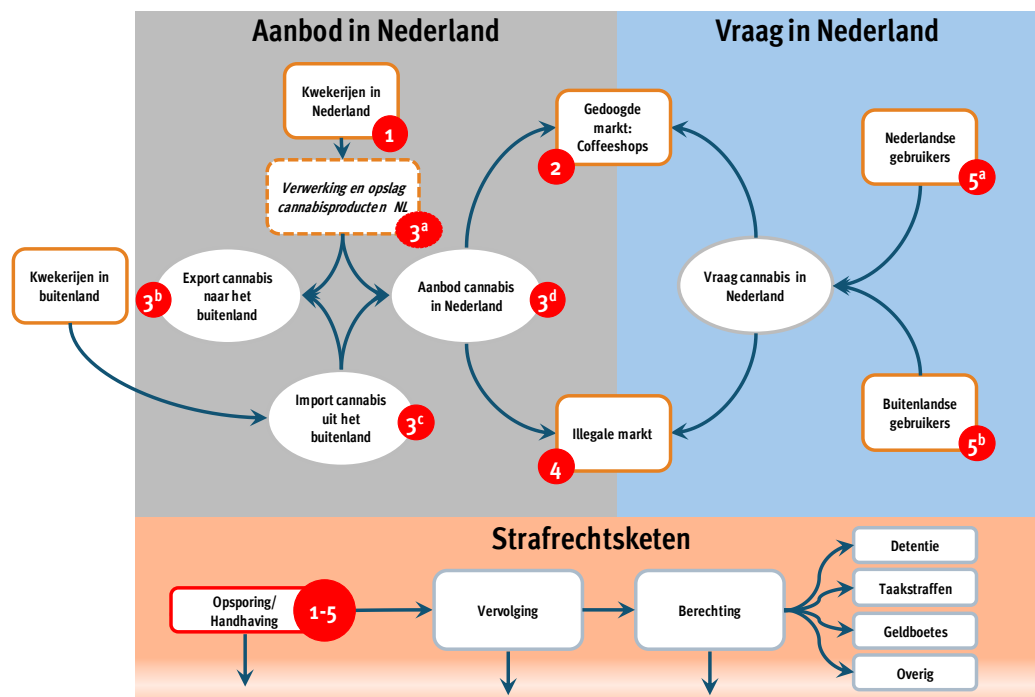
03 Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de voorgenomen maatregel is in samenwerking met een aantal experts een rekenmodel ontwikkeld. Na een literatuurstudie en inleidende interviews met de betrokken ketenpartners is in vijf expertbijeenkomsten een rekenmodel ontwikkeld. Dit is een gezamenlijk proces geweest van de politie, het Openbaar Ministerie (OM), het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), gemeenten en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Waar nodig zijn aanvullende gegevens verzameld bij ervaringsdeskundigen uit het veld. Zowel het rekenmodel als de daarin gehanteerde aannames zijn afgestemd met de expertgroep.

### Het model en de aannames

04 Het op lijst I plaatsen van zware cannabis heeft gevolgen voor de markt en diverse partijen in de strafrechtssketen. Om de verwachte impact van deze maatregel te bepalen is een conceptueel model ontwikkeld. Vervolgens zijn op basis van beschikbare cijfers en, daar waar geen cijfers beschikbaar waren, op basis van inschattingen van de expertgroep aannames gedaan om de impact ook cijfermatig inzichtelijk te kunnen maken.

05 Het conceptuele model in figuur 1 geeft het stelsel met betrekking tot de productie van en handel in cannabis en de strafrechtssketen op hoofdlijn weer. Het model bestaat uit drie onderdelen: het aanbod van cannabis (links), de vraag naar cannabis (rechts) en de instroom van verdachten vanuit opsporing en handhaving in de strafrechtssketen (onder). Op het grensvlak komen vraag en aanbod samen in de gedoogde markt en de illegale markt.

06 De rode cirkels geven aan op welke punten opsporing en handhaving plaats kan vinden. De opsporing en handhaving op de verschillende plaatsen kost tijd en leidt tot instroom in de strafrechtsketen. Voor het bepalen van de werklust is het van belang om hoeveel zaken het gaat. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen zaken met betrekking tot lichte (<15% THC) en zware (≥15% THC) cannabis.



Figuur 1: Het conceptuele model

07 Het model is verder uitgewerkt en er zijn rekenkundige verbanden gelegd zodat de impact kan worden bepaald. Daar waar mogelijk is dat gebeurd op basis van beschikbare gegevens. Waar deze niet beschikbaar waren, zijn in samenwerking met de expertgroep aannames gedaan. Voor de belangrijkste variabelen waar sprake is van onzekerheid, zijn scenario's gemaakt. In bijlage A zijn alle aannames inclusief eventuele bronvermelding opgenomen.

## De resultaten van het onderzoek

08 Voor het bepalen van de impact is een aantal aannames gevarieerd, waardoor er twee scenario's zijn doorgerekend:

1. Het basisscenario: het scenario dat de expertgroep het meest waarschijnlijk acht waarbij het THC-percentage in de Nederlandse markt daalt tot gemiddeld 12,5%. In het basisscenario is uitgegaan van de ondergrens van de werklust van politie en OM;
2. Het scenario als het THC-percentage niet verandert: dit scenario gaat ervan uit dat de wet geen effect heeft op de markt en dat het huidige THC-percentage niet verandert. Dit scenario is niet waarschijnlijk en is extreem, maar geeft wel een theoretische bovengrens voor de verwachte effecten. In dit scenario is in de parameters voor de tijdsbesteding van politie en OM tevens uitgegaan van de bovengrens van de werklust van de ketenpartners.

09 Door beide scenario's te hanteren, ontstaat inzicht in de te verwachten werklust uit het basisscenario en de maximale werklust voor de strafrechtsketen op basis van het scenario waar het THC-percentage niet verandert.

## *Effecten voor politie en NFI*

10 Voor de politie is de extra werklust het gevolg van de (extra) monsters die moeten worden genomen. Het NFI moet deze monsters vervolgens testen om het THC-percentage te bepalen; iets dat het NFI op dit moment nog niet doet. In tabel 1 is de verwachte werklust voor de beide organisaties weergegeven. Met name voor het NFI betreft het, in relatie tot de huidige omvang van de afdeling die de werkzaamheden gaat uitvoeren, een substantiële extra werklust.

11 Het verschil in werklust hangt samen met de scenario's die zijn gehanteerd met betrekking tot de tijdsbesteding. Voor zowel de politie als het NFI is uitgegaan van een minimale en een maximale tijdsbesteding per scenario.

|                        | Basisscenario | THC-percentage<br>onveranderd |
|------------------------|---------------|-------------------------------|
| Aantal extra aanvragen | 8.200         | 8.200                         |
| Aantal extra monsters  | 41.500        | 41.500                        |
| Werklast politie       | 10 fte        | 14 fte                        |
| Werklast NFI           | 14 fte        | 27 fte                        |

Tabel 1: Een samenvatting van de extra werklust voor de politie en het NFI

## *Effecten voor OM, ZM en DJI*

12 In tabel 2 zijn de effecten per organisatie verderop in de strafrechtsketen (van OM tot aan DJI) weergegeven voor beide scenario's. De gevolgen hangen nauw samen met de reactie van de Nederlandse cannabismarkt. Als uit wordt gegaan van het basisscenario met een gemiddeld THC-percentage van 12,5% dan zijn de gevolgen relatief beperkt. De maatregel leidt er in het basisscenario voor het OM toe dat ongeveer 280 softdrugzaken na invoering betrekking zullen hebben op harddrugs en dat leidt tot 20 extra dagvaardingen. De extra instroom voor ZM bedraagt 170 zaken die als harddrugzaak instromen in plaats van als softdrugzaak. Voor DJI is er sprake van ongeveer 80 extra celjaren.

13 In het extreme scenario waarin de markt zich niet aanpast, zijn de gevolgen groter. Er zijn 2.100 softdrugzaken die voor het OM veranderen in harddrugzaak. Dat leidt tot 190 extra dagvaardingen. Daarnaast zijn er 1.200 zaken die voor de ZM van soft- naar harddrugs veranderen. Voor DJI is er sprake van 600 extra celjaren. Dit scenario moet als een extreme bovengrens worden gezien.



# S I G N I F I C A N T

14 Het duurt enige maanden tot een jaar voordat de effecten volledig zichtbaar zijn voor OM, ZM en DJI. Dit hangt samen met de doorlooptijd in de strafrechtsketen. Hoe verder in de strafrechtsketen, hoe langer het duurt voordat het volledige effect optreedt.

|                                            | Basisscenario | Geen aanpassing<br>THC-percentage |
|--------------------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Extra harddrugszaken OM (i.p.v. softdrugs) | 280           | 2.100                             |
| Extra dagvaardingen (zowel voor OM als ZM) | 20            | 190                               |
| Extra harddrugszaken ZM (i.p.v. softdrugs) | 170           | 1.200                             |
| Extra opgelegde celjaren DJI               | 80            | 600                               |

Tabel 2: Een samenvatting van de werklasteffecten voor OM, ZM en DJI vanaf 2014

# SIGNIFICANT

## 1. Achtergrond en aanleiding

15 Het inmiddels demissionaire kabinet heeft bij brief<sup>1</sup> aangegeven voornemens te zijn om cannabis<sup>2</sup> met een THC-percentage van 15% of meer ('zware cannabis') op lijst I (harddrugs) te plaatsen. Dit rapport is opgesteld om, in het kader van dit voornemen, inzicht te krijgen in de te verwachten gevolgen voor de strafrechtsketen als deze maatregel zou worden ingevoerd.

16 In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij achtereenvolgens de aanleiding van de voorgenen maatregel, geven we een toelichting daarop en benoemen we de doelstelling van de impactanalyse en de reikwijdte van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor dit rapport.

### 1.1 Aanleiding

17 Het THC-percentage in Nederlandse cannabis is sinds de jaren 90 sterk toegenomen. Zo is het THC-percentage in nederwiet gestegen van rond de 7,5% in 1991 tot 20% in 2004. Inmiddels varieert dit percentage tussen de 15% en 18% (Garretsen e.a., 2011). Vermoed wordt dat een hoger THC-gehalte kan leiden tot meer gezondheids- en verslavingsproblemen, al is daar nog geen eenduidig wetenschappelijk bewijs voor. Wel is het aantal hulpvragen met de stijging van het THC-percentage in Nederlandse cannabis toegenomen, maar onbekend is of dit samenhangt met een hoger THC-percentage, de chemische samenstelling van cannabis, meer aandacht voor de schadelijke gevolgen van cannabis of het groter aanbod van behandelmogelijkheden voor cannabisproblematiek.

18 Het stijgende THC-percentage en de bijbehorende problematiek is voor de Expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet - ook wel de Commissie Garretsen genoemd - aanleiding geweest om aan te bevelen cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer als harddrug aan te merken en op lijst I te plaatsen.

19 Naast de stijging van het THC-percentage is de illegale cannabisteelt de afgelopen decennia uitgegroeid van hobbyteelt tot bedrijfsmatige teelt op (zeer) grote schaal. Het betreft een grotendeels professionele branche die is gericht op het faciliteren van de teelt van en de handel in illegale cannabis. Het vermoeden is dat een groot deel van deze productie voor de buitenlandse markt bedoeld is.

20 Het kabinet heeft in de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer laten weten voornemers te zijn om de aanbeveling van de expertcommissie Garretsen over te nemen. Met het plaatsen van cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I wordt beoogd de hiervoor geschetste ontwikkelingen te doorbreken (Garretsen, 2011). Het afdwingen van een lager THC-percentage in cannabis heeft naar verwachting een positief effect op de volksgezondheid. Tegelijkertijd beoogt de maatregel uitvoering te geven aan het voornemen uit het regeerakkoord (van het demissionaire

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2011- 2012, 24 077, nr. 263.

<sup>2</sup> In dit rapport spreken we over cannabis als verzamelnaam voor wiet en hasjiesj.

kabinet) om zwaardere straffen te stellen op onder meer de handel in drugs en om het onderscheid tussen hard- en softdrugs aan te passen.

21 Het op lijst I plaatsen van zware cannabis heeft gevolgen voor diverse partijen in de strafrechtssketen, te weten politie, het openbaar ministerie (OM), de zittende magistratuur (ZM), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI)<sup>3</sup>. Om inzicht te krijgen in de gevolgen van deze maatregel voor de strafrechtssketen heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie aan advies- en onderzoeksbureau Significant gevraagd een impactanalyse uit te voeren. Met deze impactanalyse wordt aan de hand van een aantal scenario's inzichtelijk gemaakt welke gevolgen te verwachten zijn als zware cannabis op lijst I wordt geplaatst.

## 1.2 Beschrijving van de maatregel

22 De voorgenomen uitvoering van de maatregel bestaat uit het handhaven van lijst II en het op lijst I plaatsen van cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer. Op deze manier is alleen voor de vervolging van lijst I-cannabis een onderzoek naar het exacte THC-gehalte nodig. Het OM moet afwegen of hiertoe opdracht wordt gegeven.

23 Het uitvoeren van de maatregel heeft op hoofdlijnen drie gevolgen:

1. Er moeten activiteiten worden ondernomen om, indien door het OM aangewezen, de cannabis te bemonsteren en het THC-percentages te bepalen;
2. De strafdreiging voor het delict gaat omhoog als er sprake is van zware cannabis (zie artikelen 10 en 11 van de Opiumwet);
3. De politie krijgt in sommige gevallen, door de hogere strafdreiging, meer opsporingsbevoegdheden<sup>4</sup>.

24 Het uitgangspunt voor deze impactanalyse is dat er bij eventuele invoering van deze maatregel wordt aangesloten bij het huidige handhavingsbeleid en dat daarvan geen intensivering plaatsvindt.

## 1.3 Doelstelling

25 Het doel van deze impactanalyse is om de impact te bepalen van het op lijst I plaatsen van zware cannabis op de werklust in de strafrechtssketen en bij de bestuurlijke handhaving. In de impactanalyse staat de volgende vraag centraal:

<sup>3</sup> Voor deze impactanalyse is aangenomen dat het NFI verantwoordelijk is voor het bepalen van het THC-percentages.

<sup>4</sup> Voor deze impactanalyse gaan we ervan uit dat deze extra bevoegdheden, zoals observatie of infiltratie, niet tot extra werklust leiden. Het op lijst I plaatsen van zware cannabis biedt naar verwachting extra opsporingsbevoegdheden voor overtredingen of misdrijven die voorheen vielen onder artikel 3 sub C en sub D van de Opiumwet en dan specifiek waar deze betrekking hebben op zaken van minder dan 500 gram of 200 planten (zie artikel 1 lid 2 van het Opiumwetbesluit). Het is de keuze van de politie of ze in die specifieke gevallen de extra opsporingsbevoegdheden inzet; dit wordt niet specifiek beoogd door de wet.

*Wat zijn de mogelijke effecten van het plaatsen van cannabis met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I op de werklust in de strafrechtssketen?*

- 26 Om de hoofdvraag te beantwoorden, moet een aantal subvragen worden beantwoord:
1. Tot welke gedragsveranderingen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis bij gebruikers, (gedoogde) coffeeshops en de illegale markt (telers, verwerkers, handelaren, et cetera)?
  2. Voor welke partijen in de strafrechtssketen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis tot extra werklust?
  3. Tot hoeveel extra werklust leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis voor die partijen in de strafrechtssketen?

*Tot welke gedragsveranderingen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis bij gebruikers, (gedoogde) coffeeshops en de illegale markt (telers, verwerkers, handelaren, et cetera)?*

27 Het invoeren van nieuwe maatregelen leidt over het algemeen tot een reactie bij de partijen waar de maatregel betrekking op heeft. In dit geval wordt specifiek bedoeld op de illegale telers, illegale verwerkers (drogerijen, et cetera), illegale handelaren (inclusief import en export) en coffeeshops. Uiteraard kan ook de reactie van de gebruiker een belangrijke rol spelen.

*Voor welke partijen in de strafrechtssketen leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis tot extra werklust?*

28 Het op lijst I plaatsen van zware cannabis leidt naar verwachting tot extra werklust voor een aantal organisaties in de strafrechtssketen. Voor elke organisatie (politie, OM, ZM, NFI en DJI) moet worden bepaald of deze organisatie extra werklust gaat ondervinden door het voorstel. Hiervoor moet in kaart worden gebracht welke wijzigingen er bij de betreffende ketenpartners zijn en of die tot extra werklust leiden. Ook moet worden bepaald wanneer er sprake is van extra werklust. Zo is er bij DJI alleen extra werklust als bewezen is dat het een feit met betrekking tot zware cannabis betreft en een verdachte daar ook voor wordt veroordeeld tot een vrijheidsstraf, terwijl de politie monsters zal moeten nemen als het OM daartoe bepaalt, ongeacht of het lichte of zware cannabis betreft.

*Tot hoeveel extra werklust leidt het op lijst I plaatsen van zware cannabis voor die partijen in de strafrechtssketen?*

29 Op basis van de gedragseffecten die optreden in de markt en de hiermee gepaard gaande extra werklusteffecten, kan de totale werklust voor de strafrechtssketen worden bepaald.

## 1.4 Reikwijdte

### 1.4.1 Precieze omvang Nederlandse cannabismarkt geen onderwerp van dit onderzoek

30 De precieze omvang van de Nederlandse cannabismarkt is geen onderwerp van onderzoek; er wordt alleen in termen van minder of meer gesproken. Er is wel een aantal schattingen gedaan

over de omvang van de Nederlandse cannabismarkt en de omvang van import en export. Uit deze onderzoeken blijkt echter een divers beeld van de aard en omvang van de Nederlandse cannabismarkt..

#### *1.4.2 Andere beleidsmaatregelen geen onderwerp van onderzoek*

31 Voor deze impactanalyse bepalen we alleen de kwantitatieve werklasteffecten voor de maatregel van het op lijst I plaatsen van zware cannabis. Hoewel het softdrugsbeleid veel meer omvat dan deze maatregel, nemen we de kwantitatieve gevolgen van ander beleid niet mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het besloten club criterium (het B-criterium of 'de clubpas'), het ingezetene criterium (het I-criterium, het ontzeggen van de toegang van coffeeshops voor niet-ingezetenen van Nederland), het afstandscriterium en het strafbaar stellen van voorbereidingshandelingen.

### **1.5 Leeswijzer**

32 Het volgende hoofdstuk bevat een beschrijving van en een verantwoording over de aanpak van deze impactanalyse. In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op het conceptuele model. In hoofdstuk vier worden vervolgens de aannames met betrekking tot het rekenmodel beschreven. Het vijfde hoofdstuk bevat een beschrijving van de resultaten en het zesde hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen.

## 2. Aanpak en onderzoeksverantwoording

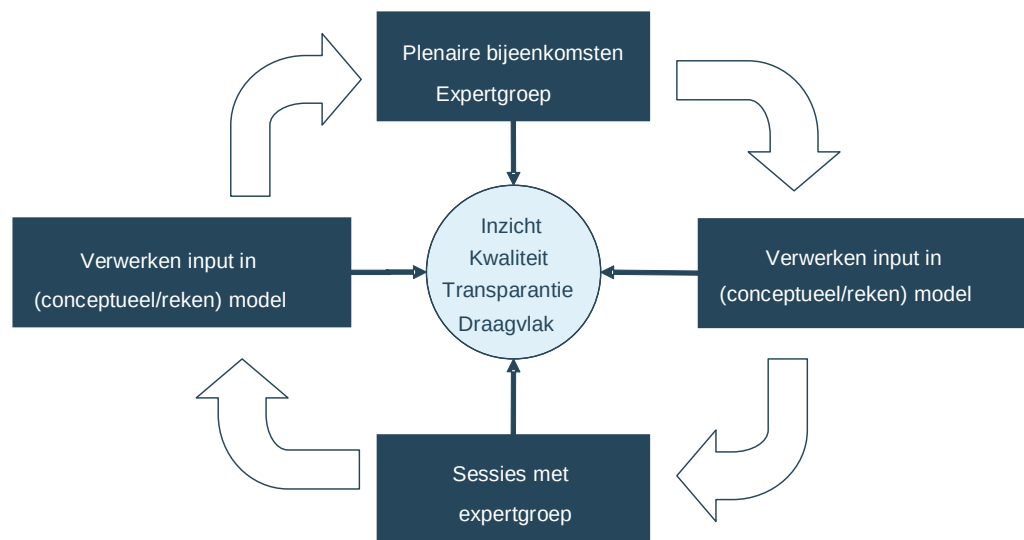
33 In dit hoofdstuk gaan we in op de gehanteerde aanpak van de impactanalyse. Eerst geven we een verantwoording van de gehanteerde onderzoeksmethoden. Daarna volgt een weergave van de uitgevoerde onderzoeksactiviteiten.

### 2.1 Onderzoeksverantwoording: Gebruikte methoden

34 Om inzicht te geven in de effecten van het op lijst I plaatsen van zware cannabis, is door de onderzoekers van deze impactanalyse een simulatiemodel ontwikkeld, waarmee de effecten op korte en langere termijn worden doorgerekend.

35 Het model geeft inzicht in complexe vraagstukken door deze uiteen te rafelen in ketens van oorzaak en gevolg. Op deze manier wordt de onderliggende structuur helder die verantwoordelijk is voor het gedrag in de tijd.

36 De gebruikte methode, systeemdynamica, is een geschikte methode om toe te passen wanneer effecten in de tijd, causale verbanden (dempend of versterkend), en/of moeilijk kwantificeerbare effecten aan de orde zijn en vormt een van de instrumenten die in een ex ante beleidsevaluatie kunnen worden toegepast.



Figuur 2: Aanpak group model building

37 Om de onderzoeksvragen uit het voorgaande hoofdstuk te kunnen beantwoorden, wordt het 'probleemgebied' allereerst in conceptuele diagrammen (ketens van oorzaak en gevolg) weergegeven, die in een volgend stadium worden omgezet in een modelstructuur voor een simulatiemodel (zie hoofdstuk 3 voor de beschrijving van het model). Het simulatiemodel is

ontwikkeld met input van een expertgroep<sup>5</sup>, die bestond uit inhoudelijk deskundigen vanuit de verschillende betrokken organisaties. Het model en de gehanteerde aannames hebben in vier opeenvolgende sessies gestalte gekregen. Een belangrijk uitgangspunt van de aanpak is dat het ontwikkelen van het (simulatie)model een interactief en iteratief proces (zie figuur 2) is.

38 De kern van de methode Group Model Building (GMB) is dat de inhoud van het simulatiemodel wordt gebouwd op basis van de inbreng van de expertgroep. Zij geven in een aantal workshops aan welke factoren relevant zijn en wat hun onderlinge samenhang is (zowel conceptueel als rekenkundig).

39 Een belangrijk onderdeel van het proces is de gezamenlijkheid van modelbouwers en inhoudelijk deskundigen. Met deze aanpak is zoveel mogelijk gewaarborgd dat het ontwikkelde instrument (het simulatiemodel), de aannames die worden gemaakt en de resultaten een goede basis vormen voor beantwoording van de vragen nu en bij toekomstig gebruik van het instrument.

40 De expertgroep heeft het conceptuele model en het ontwikkelde simulatiemodel op hoofdlijnen getoetst (en waar nodig bijgesteld). In het conceptuele model en in het simulatiemodel is zowel de kennis uit documenten als de kennis van de expertgroepleden opgenomen.

41 Het simulatiemodel is gevuld met gegevens die zijn aangeleverd door leden van de expertgroep of hun organisaties. Daar waar gegevens ontbraken, zijn aannames gemaakt. Al deze gegevens en aannames zijn besproken met de expertgroep. In bijlage A is de invoer van het simulatiemodel met bronvermelding opgenomen.

42 Het simulatiemodel is gevalideerd door de expertgroep, zowel de structuur als de resultaten die eruit volgen. Het is belangrijk te vermelden dat enkele bepalende parameters (ten tijde van het uitvoeren van de impactanalyse) met beperkte zekerheid geschat konden worden. Door een aantal scenario's (of varianten op scenario's) uit te werken voor de belangrijkste parameters, was het mogelijk de impact van het wetsvoorstel met een zekere bandbreedte te berekenen.

## 2.2 Aanpak van het onderzoek

43 In voorgaand onderdeel is een algemeen beeld geschetst van de werkwijze bij het ontwikkelen van een simulatiemodel. De volgende paragrafen gaan dieper in op de specifieke aanpak die gehanteerd is in deze impactanalyse.

44 De expertgroep die gevormd is voor de impactanalyse bestaat uit vertegenwoordigers namens alle direct betrokken ketenpartners, te weten het NFI, het OM, de politie en DJI. Om een beeld te krijgen van de bestuurlijke handhaving heeft ook een medewerker van de gemeente Den Haag deel uitgemaakt van de expertgroep. Tevens hebben de opdrachtgever en een wetgever van het ministerie van Veiligheid en Justitie deelgenomen aan bijeenkomsten van de expertgroep, alsmede

<sup>5</sup> De samenstelling van de expertgroep is opgenomen in bijlage B. De expertgroep is niet dezelfde als de in hoofdstuk 1 genoemde Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet (commissie Garretsen).



een controller van het ministerie. Ook twee medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport maakten deel uit van de expertgroep. In onderlinge samenwerking met deze expertgroep zijn aannames opgesteld. Ook is het ontwikkelde rekenmodel op hoofdlijnen aan hen gepresenteerd en is discussie gevoerd over de inputvariabelen voor het model.

45 Daar waar de expertgroep van mening was dat er onvoldoende praktijkervaring vertegenwoordigd was in de groep, zijn aanvullende interviews gehouden met ervaringsdeskundigen. Dit betrof voornamelijk de (tijdsbesteding bij de) verwachte inspanningen van de politie. Bijlage B bevat een overzicht van deze ervaringsdeskundigen.

46 Naast de expertgroep en de overige interviews is ook informatie uit de diverse beschikbare onderzoeken gehaald. Bijlage C bevat een overzicht van de gebruikte literatuur.

47 Tabel 3 bevat een schematisch overzicht van de activiteiten die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd. Deze activiteiten zijn onderverdeeld in een aantal stappen:

1. Voorbereiding;
2. Ontwikkelen conceptueel model;
3. Ontwikkelen rekenmodel;
4. Rapportage.

| Stap                          | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Bijeenkomsten                |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Voorbereiding                 | Ter voorbereiding op de impactanalyse is een groot aantal relevante onderzoeken bestudeerd. Bijlage C bevat een overzicht van de geraadpleegde documenten. Op basis van de opgedane kennis uit de documentenstudie is een topiclijst opgesteld voor de interviewronde waarbij de eerder genoemde expertgroepleden en enkele ervaringsdeskundigen geïnterviewd zijn. | Geen                         |
| Ontwikkelen conceptueel model | De eerste sessie met de expertgroep stond in het teken van kennismaking, het bespreken van de hoofdonderzoeksvragen en de afbakening van het onderzoek. Na de eerste sessie heeft het projectteam een eerste conceptueel model opgesteld. In de tweede sessie is het conceptuele model getoetst en waar nodig aangepast.                                            | Eerste en tweede bijeenkomst |

| Stap                   | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Bijeenkomsten               |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Ontwikkelen rekenmodel | <p>Op basis van het conceptuele model is een rekenmodel ontwikkeld. Tevens zijn in samenwerking met de betrokken organisaties de benodigde gegevens verzameld en is waar nodig gesproken met ervaringsdeskundigen. Voor variabelen waarover geen gegevens bekend zijn, zijn aannames gedaan op basis van vergelijkbare referentiegegevens of de input van de expertgroep of de ervaringsdeskundigen. Dit alles is besproken in de derde bijeenkomst van de expertgroep.</p> <p>Op basis van de feedback uit de derde expertbijeenkomst is het simulatiemodel verfijnd en aangepast. Er is een definitief simulatiemodel ontwikkeld. In de vierde bijeenkomst van de expertgroep zijn het rekenmodel en de voorlopige resultaten door de experts getoetst.</p> | Derde en vierde bijeenkomst |
| Rapportage             | De laatste opmerkingen uit de groepsbijeenkomst zijn verwerkt in het model en de resultaten van de impactanalyse zijn vastgelegd in voorliggende rapportage. De rapportage is de vijfde bijeenkomst met de experts besproken.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Vijfde bijeenkomst          |

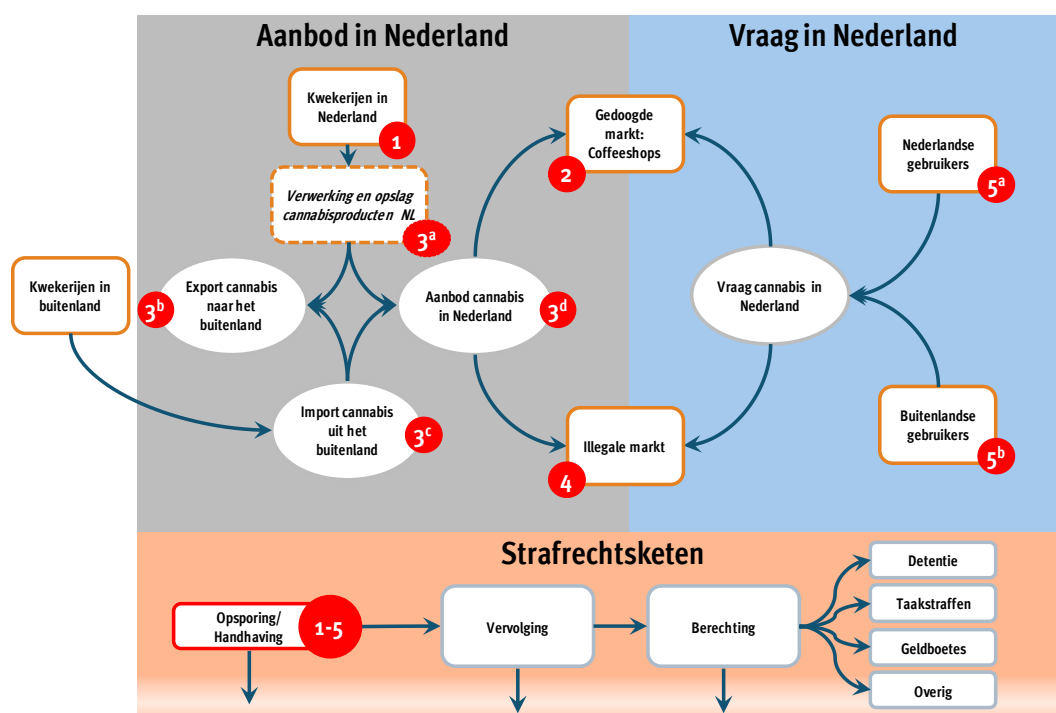
Tabel 3: Overzicht van de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de impactanalyse

### 3. Structuur van het model

48 In dit hoofdstuk wordt de structuur van het rekenmodel, dat is opgesteld om de impact van het plaatsen van zware cannabis op Lijst I door te rekenen, toegelicht. Het rekenmodel is gebaseerd op een conceptueel model. In paragraaf 3.1 komt dit conceptuele model aan bod. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.4 worden de verschillende onderdelen van het conceptuele model zoals die in het rekenmodel zijn verwerkt afzonderlijk toegelicht. In paragraaf 3.5 volgt een beschrijving van de belangrijkste mechanismen die ingrijpen op het stelsel als gevolg van de invoering van de maatregel.

#### 3.1 Conceptueel model

49 Het conceptuele model geeft het stelsel met betrekking tot de productie van en handel in cannabis weer. Figuur 3 is een weergave van het conceptuele model op hoofdlijnen.



Figuur 3: Het conceptuele model

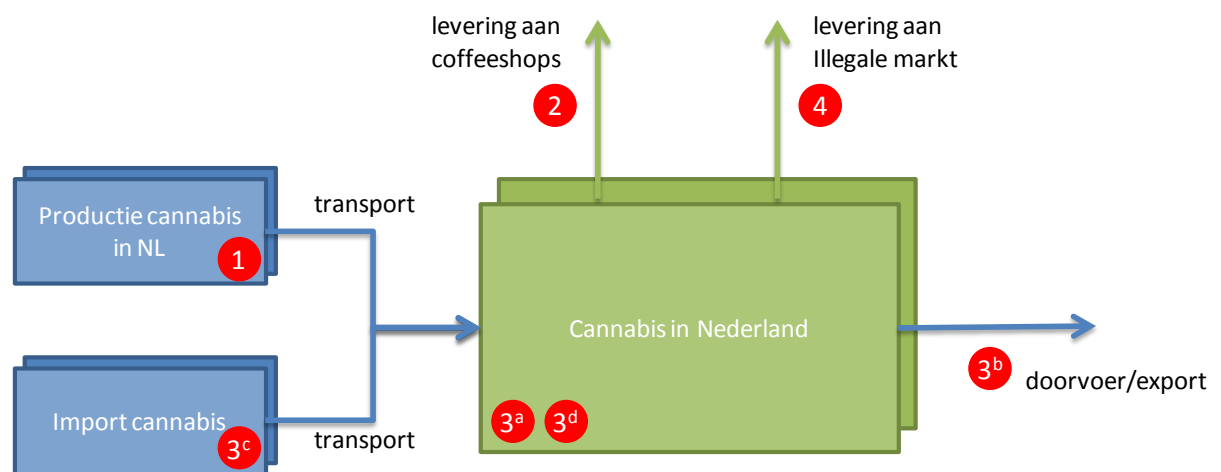
50 Zoals de figuur laat zien, bestaat het conceptuele model op hoofdlijnen uit drie onderdelen: het aanbod van cannabis (links), de vraag naar cannabis (rechts) en de instroom van verdachten vanuit opsporing en handhaving in de strafrechtsketen (onder). Om het overzicht beknopt te houden wordt de bestuurlijke handhaving in de coffeeshops ook gerekend tot het onderdeel 'strafrechtsketen'. Op het grensvlak tussen het linker en rechterdeel komen vraag en aanbod samen in de gedoopte markt en de illegale markt.

51 De nummers in de rode cirkels geven aan op welke punten opsporing en handhaving plaats kan vinden. Het rekenmodel richt zich gezien de vraagstelling (impact op de werklust) vooral op de opsporing en handhaving, dus op de punten met de rode cirkels. In de volgende paragrafen wordt toegelicht hoe de onderdelen van het conceptuele model in het rekenmodel zijn opgenomen.

52 Voor het bepalen van de werklust is het van belang van hoeveel onderscheppingen (door de politie aangetroffen softdrugs) er sprake is op de verschillende plaatsen aan aanbodzijde. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de te verwachten indeling in lichte (<15% THC) en zware ( $\geq 15\%$  THC) cannabis<sup>6</sup>.

### 3.2 Aanbod van cannabis

53 In figuur 4 is op hoofdlijnen aangegeven hoe dit er voor de aanbodzijde uit ziet.



Figuur 4: Een schematische weergave van het aanbod van cannabis

54 Het aanbod van cannabis begint bij de productie in Nederlandse kwekerijen. De Nederlandse cannabis moet worden verwerkt voordat het op de markt komt. Dit verwerken bestaat onder andere uit het drogen van de planten en het knippen van de toppen. De verwerking tot het eindproduct kan plaatsvinden bij de kwekerij zelf of gebeurt op een andere locatie. De politie kan de productie en eventuele verwerking opsporen en vervolgens oprollen (1).

55 Ook in het buitenland wordt cannabis gekweekt, waarvan de eindproducten vervolgens in Nederland worden geïmporteerd. Op import en productie vindt opsporing en handhaving plaats. Zodoende kunnen politie, KMar of douane cannabisproducten onderscheppen als ze in Nederland worden geïmporteerd (3c).

56 Na de productie of import in Nederland vindt het cannabisproduct zijn weg naar de verschillende plaatsen waar het kan worden afgezet. Het betreft coffeeshops, de illegale markt (in

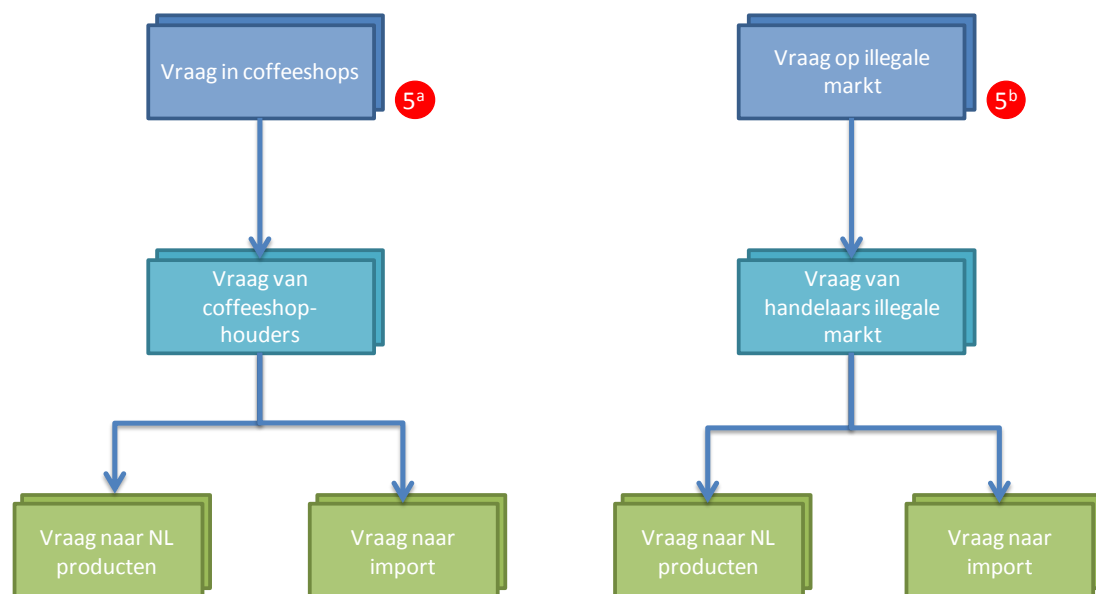
<sup>6</sup> Het onderscheid tussen zware en lichte cannabis wordt in de figuren in dit hoofdstuk aangegeven met de achter elkaar liggende rechthoeken.

Nederland) of export naar het buitenland<sup>7</sup>. Ook alle (half-)gerede producten (zoals nog niet helemaal gedroogde cannabis) vatten we onder 'Cannabis in Nederland'; dit is alle cannabis die zich tussen productie of import en de genoemde afzetplaatsen bevindt. Ook op dit punt kan de politie de cannabis onderscheppen (3a en 3d).

57 Tot slot kan de politie, voor zover het aanbod betreft, de cannabis onderscheppen en in beslag nemen op de plaatsen waar het wordt afgezet, in de coffeeshop (2), op de illegale markt (4) en bij de grens waar het gaat om export (3b). Onderschepping op al deze punten leidt mogelijk tot instroom van verdachten in de strafrechtsketen. Dit komt in paragraaf 3.4 aan de orde.

### 3.3 Vraag naar cannabis

58 De vraag naar cannabisproducten bestaat uit twee type gebruikers: Nederlandse en buitenlandse gebruikers. Zij kunnen in hun vraag voorzien door cannabis in de coffeeshop of op de illegale markt te kopen. De Nederlandse en buitenlandse gebruikers bepalen samen de vraag naar cannabis in Nederland. Vraag en aanbod komen zoals gezegd samen in de coffeeshop of op de illegale markt. In figuur 5 is dit op hoofdlijnen weergegeven. Tevens geven de rode cirkels aan waar opsporing en handhaving kunnen ingrijpen.



Figuur 5: Een schematische weergave van de vraag van cannabis

59 Gebruikers nemen hun cannabisproducten af in de coffeeshop of op de illegale markt. Om in deze vraag te voorzien, moeten coffeeshophouders of handelaars op de illegale markt deze producten inkopen. De vraag van de coffeeshopeigenaren of handelaars op de illegale markt werkt vervolgens door in de Nederlandse productie en de import.

<sup>7</sup> Nederland wordt ook gebruikt als doorvoerland: geïmporteerde cannabisproducten worden direct weer geëxporteerd naar het buitenland (Van der Heijden et al., 2006).

60 Ten slotte kan de opsporing en handhaving zich richten op de gebruikers. Als zij cannabisproducten bij zich hebben, kunnen ze daarvoor worden vervolgd (over het algemeen betreft het dan een overtreding). Dit geldt zowel voor gebruikers die hun producten in de coffeeshop halen (5a) als voor gebruikers die hun producten op de illegale markt betrekken (5b). Het huidige gedoogbeleid is echter niet gericht op het criminaliseren van de gebruikers. Dit gedoogbeleid blijft ook de insteek na invoering van het plaatsen van zware cannabis op lijst I. Het aanwezig hebben of de aankoop van (zware) cannabis voor eigen gebruik leidt dan ook nauwelijks<sup>8</sup> tot een extra instroom van verdachten in de strafrechtsketen.

### 3.4 Instroom in de strafrechtsketen (inclusief bestuurlijke handhaving)

61 De onderschepping van cannabisproducten bij producenten, bij de import of bij de afzet op de markt, levert een instroom op van verdachten in de strafrechtsketen. Het doel van de impactanalyse is om te bepalen hoe de werklust in de strafrechtsketen verandert als gevolg van de maatregel om zware cannabis op lijst I te plaatsen.

62 Extra werklust kan in de eerste plaats optreden voor politie en NFI in verband met het verzamelen van monsters en het testen van deze monsters om het THC-gehalte vast te kunnen stellen. Voor de politie is dit extra werk, omdat er monsters moeten worden genomen van onderschepte cannabis die vervolgens naar het NFI moeten worden gestuurd of overgebracht. Voor het NFI is dit extra werk omdat het NFI cannabismonsters moet analyseren om het THC-gehalte te achterhalen<sup>9</sup>. In de tweede plaats kan de maatregel extra werklust in de strafrechtsketen (politie, OM, ZM, DJI) betekenen. Een deel van de zaken wordt door het nieuwe beleid immers een harddrugzaak, terwijl het eerder een softdrugzaak betrof. Harddrugzaken kosten doorgaans meer tijd en leiden tot hogere straffen die relatief vaker door de rechter worden opgelegd.

#### 3.4.1 Extra werklust als gevolg van analyse cannabismonsters

63 In figuur 6 is op hoofdlijnen weergegeven hoe de extra werklust bij de politie en het NFI als gevolg van de analyse van cannabismonsters in het rekenmodel is opgenomen.



Figuur 6: Een schematische weergave van de analyse van cannabismonsters

<sup>8</sup> Aangezien het beleid niet is gericht op de gebruiker, wordt in beginsel geen extra handhavingsinspanning gepleegd in het kader van de voorgenomen maatregel. Als het in het belang van grotere zaken nodig is om cannabis van gebruikers te bemonsteren, zal dat wel gebeuren.

<sup>9</sup> In de huidige situatie is het meten van het THC-gehalte niet nodig. Daarmee is dit voor het NFI een nieuwe activiteit; het NFI voert op dit moment geen substantiële activiteiten uit met betrekking tot cannabis.

64 De politie kan, zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, op verschillende plaatsen cannabisproducten onderscheppen. Om vast te kunnen stellen of het bij de onderschepping gaat om cannabis op lijst I of cannabis op lijst II moeten monsters naar het NFI worden gestuurd. Deze monsters gaan vervolgens als een aanvraag voor een analyse naar het NFI. Het NFI verricht de analyse en rapporteert aan de politie of (met een bepaalde onzekerheidsmarge) het THC-gehalte van de monsters aantoonbaar 15% of hoger is en of het dus een product van Lijst I betreft.

65 Er zijn vier groepen waarvoor het relevant is om monsters te nemen:

1. Monsters van 'natte' cannabisplanten (rode bolletje met 1);
2. Monsters van gedroogde cannabisplanten in het kader van misdrijven (rode bolletjes 3 en 4);
3. Monsters van gedroogde cannabis in het kader van overtredingen (rode bolletje met 5);
4. En de handelsvoorraad van coffeeshops (rode bolletje met 2).

66 Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'natte' (ongedroogde) cannabisplanten en gedroogde cannabis. Met natte cannabis wordt de plant bedoeld die aan wordt getroffen bij een kwekerij, deze plant is net als al het andere plantaardige materiaal vergankelijk. Als deze vervolgens gedroogd wordt (het vocht in de plant verdampt) ontstaat gedroogde cannabis. Deze is beter houdbaar en veel minder vergankelijk en is daarom beter geschikt voor de handel.

67 Met betrekking tot de natte monsters is uit nader onderzoek gebleken dat het alleen in uitzonderingsgevallen zinvol is om het NFI te vragen een analyse uit te voeren. Voor aangetroffen cannabisplanten geldt dat het THC-percentage door de hoeveelheid vocht in een ongedroogde plant nooit 15% of meer zal zijn, ook niet in de toppen van de plant. Onderzoek van dr. Potter (Potter, 2012, zie bijlage D) en het NFI heeft aangetoond dat bij een THC-percentage van rond 16% bij gedroogde planten het THC percentage van natte planten rond de 5% ligt.

68 In uitzonderingsgevallen, als de omstandigheden er op wijzen dat het om een professionele kwekerij gaat, kan het in het kader van het aantonen van voorbereidingshandelingen toch belangrijk zijn om het THC-gehalte van de natte plant te bepalen.

69 Voor de monsters van gedroogde cannabisplanten kan het THC-percentage wel boven de 15% uitkomen. Hierdoor zal in het kader van misdrijven, indien aangewezen door het OM, bemonsterd en getest worden. In het kader van gebruikers (overtredingen) zal zeer beperkt worden bemonsterd en getest.

70 Hoewel het niet altijd verdachten in de strafrechtsketen oplevert, wordt ook de bestuurlijke handhaving in coffeeshops meegenomen, omdat invoering van de maatregel in dat proces extra werklast voor politie en NFI tot gevolg kan hebben. Figuur 7 laat op hoofdlijnen zien hoe dit in het model is opgenomen.

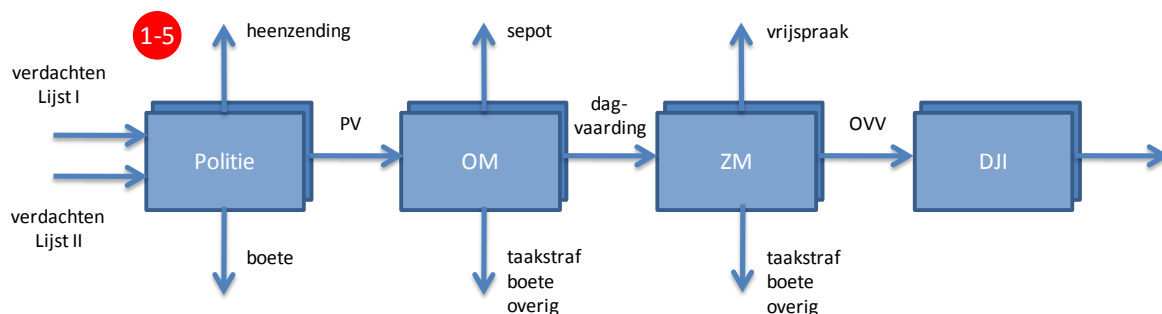


Figuur 7: Een schematische weergave van de controle van coffeeshops

71 De verwachting is dat doorgaans de politie bij de reguliere controle van coffeeshops (hetgeen nu ook al gebeurt) na ingang van de maatregel monsters van de producten in de coffeeshops gaat nemen. Het NFI moet vervolgens meten of het een product van lijst I betreft. Na analyse rapporteert het NFI aan de politie of er (met een bepaalde onzekerheidsmarge) producten met een aantoonbaar te hoog THC-percentage zijn aangetroffen. Als dat het geval is, betekent dit dat de coffeeshop harddrugs in huis heeft (gehad) en dus het H-criterium overtreedt<sup>10</sup>. Overtreding van het H-criterium kan aanleiding zijn voor een gemeente om bestuurlijk op te treden. Afhankelijk van de gemeente en of er sprake is van recidive kan dit tijdelijke of permanente sluiting van de coffeeshop inhouden. Het bestuurlijke optreden staat voorop, maar de coffeeshop kan ook strafrechtelijk worden vervolgd.

### 3.4.2 Extra werklast in de strafrechtsketen door zwaardere zaken

72 Het plaatsen van zware cannabis op lijst I brengt geen directe intensivering van opsporing en handhaving met zich mee. Toch kan invoering van de maatregel een toename van de werklast in de strafrechtsketen tot gevolg hebben, doordat zwaardere zaken de keten instromen. Op dit moment gaat het bij de instroom van misdrijven met betrekking tot cannabis altijd om softdrugszaken. Na invoering van de maatregel zal een deel van deze misdrijven mogelijk als harddrugszaak de keten instromen, afhankelijk van het THC-percentage in de aangetroffen cannabis. Figuur 8 geeft op hoofdlijnen weer hoe de strafrechtsketen is gemodelleerd.



Figuur 8: Een schematische weergave van de strafrechtsketen (OVV = onvoorwaardelijke vrijheidsstraf)

73 De instroom van verdachten in de strafrechtsketen wordt bepaald door opsporing en handhaving zoals hiervoor beschreven. In de keten stromen verdachten van overtreding van de opiumwet met betrekking tot lijst I of lijst II in. Het onderscheid tussen verdachten van lijst I- of lijst II-feiten kan pas worden gemaakt op het moment dat het NFI heeft gerapporteerd of de door politie ingestuurde cannabismonsters bij het feit een THC-gehalte van 15% of meer bevatten. Als dat het geval is, wordt de verdachte aangemerkt als verdachte van een Lijst I-feit. De overige verdachten

<sup>10</sup> In het coffeeshopbeleid wordt de verkoop van softdrugs in coffeeshops onder strikte voorwaarden gedoogd. Een van die voorwaarden is dat er in coffeeshops geen harddrugs mag worden verkocht, het zogenaamde H-criterium (Aanwijzing Opiumwet (2011A012, Openbaar Ministerie).



(het THC-gehalte van de monsters is lager dan 15% of er zijn geen monsters naar het NFI gestuurd) stromen bij de politie in als verdachte van een Lijst II-feit.

74 Afhankelijk van het feit, de omstandigheden, (het ontbreken van) bewijzen en dergelijke kan de politie besluiten een verdachte heen te zenden (politie-sepot, conform de aanwijzing Opiumwet), een boete op te leggen (politieafdoening) of om het procesverbaal (PV) door te sturen naar het OM. Het OM kan vervolgens overgaan tot een sepot, het opleggen van een strafbeschikking (taakstraf, boete of overig) of tot het uitreiken van een dagvaarding aan de verdachte. In dat laatste geval zal de rechter vervolgens de verdachte vrijspreken of schuldig verklaren. Wordt de verdachte schuldig verklaard, dan kan de rechter een taakstraf, boete of een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (OVV) opleggen. Bij een OVV zal de verdachte instromen bij DJI en stroomt na het uitzitten van de straf weer uit.

### 3.5 Gedragseffecten als gevolg van de maatregel

75 De plaatsing van zware cannabis op lijst I kan op verschillende plaatsen in het stelsel van de handel in cannabis en de opsporing en handhaving gedragseffecten tot gevolg hebben. Daar waar de maatregel een effect heeft of kan hebben op het stelsel zijn deze effecten in het rekenmodel opgenomen, zodat (de omvang van) het effect kan worden bepaald. De gedragseffecten zijn in samenwerking met de expertgroep vastgesteld. In deze paragraaf zullen de effecten die in het model zijn opgenomen afzonderlijk voor het aanbod, de vraag en de instroom in de strafrechtssketen worden toegelicht.

76 Een belangrijke algemene aanname, die in samenspraak met de expertgroep is gedaan, is dat deze maatregel de, redelijk stabiele, cannabismarkt niet ernstig verstoort. De maatregel heeft naar verwachting geen grote gevolgen voor de lucrativiteit van de cannabismarkt, waardoor handel in deze markt aantrekkelijk blijft. Gezien de blijvende vraag vanuit Nederland, maar zeker ook van daarbuiten blijft de teelt van en handel in cannabis lucratief. Hoewel de precieze omvang van de vraag van buiten Nederland niet bekend is, is deze in alle schattingen wel aanzienlijk groter dan de vraag in Nederland (MacCoun, 2011). Bij relatief kleine verschuivingen in de Nederlandse markt, is er naar verwachting geen sprake van een wijziging in de Nederlandse markt.

77 Dat de markt relatief stabiel is de afgelopen jaren, blijkt ook uit de stabiele vraag naar cannabis zoals staat beschreven in Het Groene goud (KLPD, 2008) en de stabiele prijs. De groothandelsprijs voor nederwiet is gemiddeld ongeveer € 3000,- per kilo (KLPD, 2008). Dit impliceert dat vraag en aanbod elkaar in balans hebben gehouden in die periode, al is dat uiteraard niet met zekerheid te zeggen.

#### 3.5.1 Gedragseffecten aan aanbodzijde

78 Er is, bij gelijkblijvende opsporing en handhaving, geen reden om aan te nemen dat het aantal kwekerijen zich als gevolg van de maatregel anders zal ontwikkelen dan het nu het geval is. Als kwekerijen zich gaan toeleggen op de kweek van cannabis(soorten) met een laag THC-percentage, is er geen strafverhogend effect en is er ook geen aanleiding om minder cannabis te produceren

dan onder de huidige regelgeving het geval is. Wat geldt voor het aantal kwekerijen, gaat ook op voor de hoeveelheid geproduceerde cannabisproducten. Ook op dit punt wordt daarom geen gedragseffect verwacht. Er worden dan ook geen gedragseffecten verwacht ten aanzien van het aantal kwekerijen of de productiehoeveelheid in Nederland.

79 Waar wel verandering in optreedt, is het THC-percentage van cannabis. Het plaatsen van zware cannabis op lijst I heeft een strafverzwarend effect op de productie van cannabis met een THC-percentage van 15% of hoger. Experts van de politie hebben aangegeven dat het voor producenten mogelijk is om het THC-gehalte in cannabisplanten omlaag te brengen om aan de strafverzwaring te ontkomen. De verwachting van de expertgroep is dat de producenten ook daadwerkelijk lichtere cannabis gaan kweken. Dit gebeurt enerzijds onder druk van de hogere strafdreiging voor (de productie van en handel in) zware cannabis en anderzijds onder invloed van een toenemende vraag vanuit coffeeshops naar lichte cannabis (die geen zware cannabis in huis willen hebben om zich aan het H-criterium te houden).

80 Een ander gedragseffect treedt op de markt op waar de cannabisproducten aan consumenten worden aangeboden. De expertgroep heeft aangegeven dat het de verwachting is dat coffeeshops zich waarschijnlijk zullen gaan toeleggen op de verkoop van lichte cannabis. Dit blijkt ook uit beschikbare cijfers; het afgelopen jaar heeft één coffeeshop het H-criterium overtreden doordat er heroïne werd aangetroffen. Hoewel heroïne niet geheel vergelijkbaar is met cannabis, wordt hierdoor wel duidelijk dat coffeeshops het H-criterium serieus nemen.

81 Als zware cannabis bij een coffeeshop wordt aangetroffen, dan voldoen ze niet aan het H-criterium en lopen ze bij controle het risico om tijdelijk of permanent gesloten te worden. Coffeeshops zullen de producenten vragen om de levering van lichte cannabis, wat weer een prikkel voor kwekerijen zal zijn cannabis met een THC-percentage onder de 15% te gaan kweken. Hoewel het voor een coffeeshop niet mogelijk is het THC-percentage zo nauwkeurig vast te stellen als het NFI dat kan, is er bijvoorbeeld op basis van het soort cannabis wel inzicht in het verwachte THC-percentage.

82 Mochten producenten niet in staat zijn (voldoende) lichte cannabis te leveren, dan kunnen coffeeshops nog uitwijken naar de (extra) import van cannabis. Het THC-percentage van cannabis uit het buitenland ligt nu al gemiddeld ruim onder de 15% (op hasj na dat rond de 16% ligt). Beide gedragseffecten (meer vraag naar lichte cannabis en de uitwijk naar import) zijn in het model opgenomen. Overigens kan het aanpassen van het aanbod in de coffeeshops tot gevolg hebben dat klanten die toch graag zware cannabis gebruiken, hiervoor naar de illegale markt zullen gaan. Dit gedragseffect wordt in paragraaf 3.5.2 toegelicht.

83 Hiervoor beschreven gedragseffecten aan de aanbodzijde leiden ertoe dat de verhouding van lichte en zware cannabis op de Nederlandse markt kan wijzigen. De totale productie blijft gelijk en de verwachting is dat meer lichte cannabis zal worden geproduceerd en aangeboden aan consumenten. Dit leidt ertoe dat er relatief meer lichte cannabis op de markt komt. Een ander effect kan zijn dat de verdeling van lichte en zware cannabis over de verschillende afzetkanalen (coffeeshops, illegale markt, export) wijzigt. Coffeeshops zullen geen zware cannabis gaan

verkopen, terwijl de illegale markt of de handel naar het buitenland zich minder aanpast. Daar zal dan nog wel zware cannabis verkocht blijven worden.

### 3.5.2 *Gedragseffecten aan vraagzijde*

84 Voor de vraagzijde is ervan uitgegaan dat er twee soorten cannabisgebruikers zijn. Aan de ene kant zijn er de gebruikers die geen voorkeur hebben voor lichte of zware cannabis. Zij zijn tevreden als ze in een roes raken (de 'roeszoekers'). Zij zijn gewend aan een bepaalde soort of smaak met een bepaald effect (het effect is niet zozeer afhankelijk van het THC-percentages, want dat kunnen gebruikers vaak niet inschatten).

85 Aan de andere kant zijn er de gebruikers die een voorkeur hebben voor zware cannabis en ook niet anders willen gebruiken (de 'zwaar preferenten'). De maatregel zal vanuit de 'roeszoekers' die nu hun cannabis in de coffeeshop of op de illegale markt halen weinig effect hebben. Zij kunnen straks op dezelfde plaatsen terecht. Wel is het mogelijk dat op het moment dat coffeeshops alleen nog lichte cannabis verkopen, de 'roeszoekers' die in de coffeeshop komen, meer cannabis gaan gebruiken om in dezelfde roes te raken. Dit zal overigens niet voor alle 'roeszoekers' gelden. Een deel zal tevreden zijn met of wennen aan het lichtere product. Daarnaast zullen nieuwe gebruikers waarschijnlijk geen behoefte ontwikkelen aan de zware cannabis, omdat ze daar niet aan gewend zijn.

86 Bij de 'zwaar preferenten' die nu in de coffeeshop komen, kan een gedragseffect optreden. Als zij na ingang van de maatregel geen zware cannabis meer in de coffeeshop kunnen kopen, kunnen ze eventueel uitwijken naar de illegale markt waar meer zware cannabis te verkrijgen is of zelf gaan kweken. Dit leidt, voor zover de zware cannabis beschikbaar is, mogelijk tot een grotere illegale markt.

87 Voor de buitenlandse 'zwaar preferenten' (een kleine groep) kan het daarnaast betekenen dat een deel niet meer in Nederland komt voor de cannabis. Als ze in Nederland bereid zijn de illegale markt op te gaan voor hun zware producten, kunnen ze dat evengoed in hun eigen land doen. Het voordeel van Nederland - de koop en het gebruik in een gedoogde markt - vervalt mogelijk voor een deel van de buitenlandse 'zwaar preferenten'.<sup>11</sup>

### 3.5.3 *Gedragseffecten na instroom in de strafrechtssketen*

88 Het uitgangspunt is dat er aangesloten wordt bij het huidige opsporingsbeleid. Het plaatsen van zware cannabis op lijst I heeft geen directe intensivering van opsporing en handhaving tot gevolg. De verwachting is dan ook dat door de maatregel geen verandering zal optreden in het aantal opgerolde kwekerijen of het aantal onderschepte ladingen. Wat wel wijzigt, is de samenstelling van de groep verdachten van overtreding van de Opiumwet met betrekking tot import, export, productie,

<sup>11</sup> Per 1 januari 2013 mogen buitenlanders in heel Nederland geen cannabis meer kopen in coffeeshops door landelijke invoering van het I-criterium. Het effect daarvan wordt zoals beschreven in hoofdstuk 2 buiten beschouwing gelaten in deze impactanalyse.

handel of bezit van cannabisproducten. Op dit moment betreft dit alleen nog verdachten van een softdrugsfeit, maar na invoering van de maatregel zal een deel van deze verdachten (afhankelijk van het THC-percentages dat door het NFI wordt vastgesteld) verdacht worden van een harddrugsfeit. Deze gewijzigde samenstelling van de groep verdachten werkt door in de gehele strafrechtsketen, hetgeen ook tot gevolg kan hebben dat de samenstelling van opgelegde straffen voor cannabisfeiten kan veranderen. Verdachten van een harddrugsfeit kunnen immers zwaardere straffen (bijvoorbeeld een hogere geldboete of langere vrijheidsstraf) opgelegd krijgen dan verdachten van een softdrugsfeit.

## 4. Aannames

89 Dit hoofdstuk behandelt de aannames die zijn gemaakt ten behoeve van het rekenmodel waarmee de impact van de beleidsmaatregel wordt vastgesteld. Na een toelichting op de verschillende soorten aannames, volgt de rest van het hoofdstuk dezelfde volgorde als hoofdstuk 3. Eerst worden de aannames ten aanzien van het aanbod van cannabis(producten) besproken, vervolgens de aannames voor de vraag en tot slot de aannames met betrekking tot de instroom van zaken in de strafrechtsketen.

### 4.1 Toelichting op de aannames

90 Voor de impactanalyse is gebruikgemaakt van data uit verschillende bronnen. Daar waar mogelijk is gebruikgemaakt van gepubliceerde (statistische) gegevens of zijn daaruit cijfers afgeleid. In de overige gevallen zijn beredeneerde aannames gedaan. De beredeneerde aannames zijn in de bijeenkomsten met de expertgroep of in bilaterale contacten besproken met betrokken experts. In dit hoofdstuk wordt die laatste categorie (beredeneerde aannames) besproken. Bijlage A bevat een overzicht van alle invoerwaarden in het model, inclusief bronvermelding.

91 Voor de variabelen waar geen cijfers voor in publicaties zijn gevonden of waarvoor de betrokken organisaties geen cijfers konden leveren zijn, zoals hiervoor beschreven, beredeneerde aannames gedaan. De betrouwbaarheid van deze beredeneerde aannames en inschattingen is lager dan daar waar er harde cijfers beschikbaar zijn. Om die reden zijn de belangrijkste variabelen óf in scenario's óf in de gevoeligheidsanalyse opgenomen, zodat duidelijk wordt hoe gevoelig de resultaten zijn voor deze beredeneerde aannames. Bij de beschrijving van de aannames wordt dit toegelicht.

### 4.2 Aannames aanbod van cannabis

#### 4.2.1 Omvang van het aanbod

92 Zoals beschreven in paragraaf 3.5 gaan we voor deze impactanalyse uit van een stabiele cannabismarkt. Om te komen tot een berekening van de impact van de maatregel, wordt in het model gewerkt met inschattingen van de omvang van Nederlandse productie en handel, de import en export. Door deze, met behulp van een vast verhoudingsgetal, te koppelen aan de wel bekende omvang van het aantal softdrugsdelicten in de strafrechtsketen (zie paragraaf 4.4), kunnen de gevolgen voor de strafrechtsketen worden vastgesteld.

#### 4.2.2 THC-percentages van cannabisproducten

93 De ontwikkeling van het THC-percentage van cannabisproducten in Nederland is een van de belangrijke aannames in het model. Dit percentage zal naar verwachting wijzigen als gevolg van de maatregel. De expertgroep heeft aangegeven dat het voor producenten mogelijk is hun productie aan te passen en over te gaan op de productie van lichte cannabis. Ook bij de import zal er voornamelijk sprake zijn van lichte cannabis; het THC-percentage ligt voor de import overigens al

ongeveer gelijk aan de Nederlandse productie. Bovendien zal dit naar verwachting niet leiden tot een grote vermindering van de vraag naar Nederlandse producten; nederwiet is volgens de experts vooral een gewild product vanwege de kwaliteit en niet alleen vanwege het hoge THC-percentages. De aanname is dat producenten zowel onder druk van een hogere strafdreiging als door de vraag vanuit coffeeshops naar lichte cannabis over zullen gaan op de productie van lichte cannabis.

94 Het huidige gemiddelde THC-percentages van nederwiet is volgens onderzoek van het Trimbos 16,5%<sup>12</sup>. De expertgroep verwacht dat het nieuwe gemiddelde THC-percentages ruim onder de 15% zal komen te liggen. Voor het basisscenario in deze impactanalyse hebben we aangenomen dat het gemiddelde THC-percentages voor de Nederlandse cannabismarkt rond de 12 à 13% komt te liggen. Dit betreft het gemiddelde THC-percentages inclusief buitenlandse hasj.

95 Het THC-percentages van buitenlandse hasj schommelt volgens de Nationale Drugsmonitor 2011 tussen de 11% en 19% (Van Laar, 2011) en ligt gemiddeld rond de 16%. Omdat het THC-percentages sterk schommelt en hasj een veel kleiner marktaandeel heeft dan nederwiet<sup>13</sup> nemen we aan dat dit het gemiddelde THC-percentages van cannabisproducten op de Nederlandse markt nauwelijks beïnvloedt.

96 In bijlage E wordt nader ingegaan op de gevolgen van de verwachte daling van het THC-percentages op het aandeel zware cannabis. Voor de impactanalyse is het van belang dat in de huidige situatie ongeveer 50% van de cannabis te kwalificeren is als zware cannabis. Bij het verwachte gemiddelde THC-percentages van 12,5% is, bij de voor deze impactanalyse aangenomen verdeling, nog geen 10% van de cannabis 'zwaar' is<sup>14</sup>.

97 Aangezien het gemiddelde THC-percentages van de in Nederland geproduceerde cannabis na invoering van het nieuwe beleid vooraf niet exact in te schatten is, wordt het THC-percentages in twee scenario's gevarieerd. In één scenario (basisscenario) zal worden doorgerekend wat de gevolgen zijn als het gemiddelde THC-percentages daadwerkelijk op 12,5% komt te liggen. Het andere scenario (geen aanpassing THC-percentages) brengt de effecten in kaart als de productie zich niet aanpast aan de nieuwe wetgeving en het gemiddelde THC-percentages dus 16,5% zal blijven, iets dat de expertgroep onwaarschijnlijk acht.

98 De verwachting van de expertgroep is dat producenten voortijdig beginnen met het aanpassen van hun productie en dus in staat zijn om al vanaf de ingang van de maatregel producten met een

<sup>12</sup> (Van Laar 2011), THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2010-2011), Utrecht.

<sup>13</sup> Volgens Drugs in Lijsten (Garretsen e.a., 2011) heeft nederwiet een marktaandeel van rond de 70%. Buitenlandse wiet en nederhasjes worden nauwelijks verkocht en de rest betreft buitenlandse hasjes.

<sup>14</sup> Hierbij is rekening gehouden met de door het NFI verwachte meetonnauwkeurigheid van 1,5%. Pas vanaf een THC-percentages van 16,5% betreft het daarom aantoonbaar zware cannabis. Dat wijkt af van de berekeningswijze zoals die door bijvoorbeeld het Trimbos instituut wordt gehanteerd, waarbij geen rekening wordt gehouden met een dergelijke marge.

lager THC-percentages te leveren. Al bij één of twee oogsten (twee tot vijf maanden) met bijvoorbeeld een andere soort zou het THC-percentages rond de nieuwe waarde kunnen liggen.

#### 4.2.3 Aanbod in coffeeshops

99 In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat coffeeshops zich naar verwachting aanpassen aan de nieuwe maatregel. Het risico op sluiting van een coffeeshop door overtreding van het H-criterium is te groot. De expertgroep heeft dan ook aangegeven dat zo goed als alle coffeeshops zich aan de maatregel zullen aanpassen en alleen lichte cannabisproducten gaan verkopen. De aanname voor het simulatiemodel is dat dit alle coffeeshops betreft.

100 Dat coffeeshops geen zware cannabis in huis willen hebben, betekent overigens niet dat in geen enkele coffeeshop meer zware cannabis te vinden is. Coffeeshops zullen proberen deze producten te weren en zullen daar naar verwachting meestal in slagen, maar niet altijd. In beide scenario's is de aanname dat coffeeshops er bij 5% van de inkoop toch niet in slagen zware cannabis te weren uit de ingekochte cannabis.

101 De expertgroep heeft aangegeven dat de coffeeshopbranche zich makkelijk aanpast aan nieuwe omstandigheden. De aanname is daarom dat binnen twee tot vijf maanden nadat de maatregel is ingegaan alle coffeeshops zich hebben aangepast aan de nieuwe regelgeving.

### 4.3 Aannames vraag naar cannabis

102 In interviews met twee verslavingsexperts is naar voren gekomen dat het grootste deel van de gebruikers cannabis gebruikt om in een roes te geraken. Het deel van deze gebruikers (de 'roeszoekers') dat hun cannabisproducten nu in de coffeeshop haalt, zal dat na invoering van de maatregel ook blijven doen, ook als de coffeeshops alleen nog lichte producten levert.

103 De 'zwaar preferenten' die nu hun producten in de coffeeshop halen, zullen daar na invoering van de maatregel niet meer terecht kunnen voor zware cannabis. Er is weinig bekend over de exacte omvang van de groep, maar wel dat deze klein is. Er is aangenomen dat 10% van de huidige gebruikers in coffeeshops tot de categorie 'zwaar preferent' behoort.

104 Een deel van de 'zwaar preferenten' bestaat uit buitenlandse toeristen, dit betreft hooguit enkele procenten. De vraag is of zij nog naar Nederland zullen komen als ze hier alleen nog op de illegale markt zware cannabis kunnen krijgen. In eigen land kunnen ze daarvoor ook in het illegale circuit terecht, zonder dat ze daarvoor eerst moeten reizen. De aanname is dat de helft van de buitenlandse 'zwaar preferenten' niet meer naar Nederland komt als de coffeeshops geen zware cannabis meer verkopen.

### 4.4 Aannames in de strafrechtsketen

105 In de volgende paragrafen gaan we in op de aannames met betrekking tot de strafrechtsketen. Het betreft onder andere het aantal zaken bij politie, OM en ZM en de werklust per zaak. Tenzij

anders vermeld, wordt uitgegaan van het driejaarsgemiddelde van 2008 tot en met 2010<sup>15</sup>. De aanname is dat bij gelijkblijvende handhavingsintensiteit het totaal aantal delicten met betrekking tot cannabis niet zal wijzigen als gevolg van de maatregel.

<sup>106</sup> Op een aantal plaatsen worden ook de cijfers met betrekking tot de harddrugsdelicten vermeld. De aanname is dat de zaken die betrekking hebben op zware cannabis op dezelfde manier zullen worden afgehandeld als harddrugszaken op dit moment.

#### 4.4.1 Aannames politie

##### Instroom van zaken bij politie

<sup>107</sup> Volgens Criminaliteit en Rechtshandaving 2010 (WODC, 2011) zijn er in 2010 ongeveer 11.000 geregistreerde softdrugsmisdrijven (gezien de stijgende lijn gaan we uit van de waarde van 2010). Ongeveer de helft van de zaken heeft volgens interne politiecijfers betrekking op opgerolde kwekerijen. We hanteren in de gehele strafrechtsketen de aanname dat 50% van de zaken betrekking heeft op het kweken van cannabis en de andere 50% op andere zaken (bezit, handel, im- en export). Zie tabel 4 voor de cijfers per jaar.

|               | 2008         | 2009          | 2010          |
|---------------|--------------|---------------|---------------|
| Kwekerijen    | 4.700        | 4.600         | 5.600         |
| Overige zaken | 4.600        | 5.600         | 5.300         |
| <b>Totaal</b> | <b>9.300</b> | <b>10.200</b> | <b>10.900</b> |

Tabel 4: De ontwikkeling van het aantal softdrugsgelateerde misdrijven (bron: WODC C&R 2010 en politie)

<sup>108</sup> Zoals in het vorige hoofdstuk al is aangegeven, gaan we uit van het huidige opsporings- en handhavingsbeleid. De politie zal, in het kader van deze maatregel, geen extra handhavingsinspanningen leveren.

##### Aanvragen en monsters van politie naar NFI

<sup>109</sup> Voor een deel van de cannabisdelicten is het van belang om duidelijkheid te hebben over de hoogte van het THC-percentages van het cannabisproduct. De politie zal bij het NFI een aanvraag moeten doen om het THC-percentages van een aantal monsters (behorend bij die aanvraag) vast te stellen. Zowel het registratieproces als het insturen van monsters naar het NFI brengt extra werklast met zich mee. Er zijn verschillende monsters:

1. Monsters van 'natte' cannabisplanten;
2. Monsters van gedroogde cannabisplanten en cannabistoppen in het kader van misdrijven;
3. Monsters van gedroogde cannabis in het kader van overtredingen.

<sup>15</sup> Er zijn er al enkele gegevens over 2011 beschikbaar, deze zijn echter niet gebruikt.



110 Met betrekking tot de monsters van natte cannabisplanten is in de expertgroep besproken dat het meestal niet zinvol is om het NFI te vragen een analyse uit te voeren. Bij bepaalde type zaken, zoals grotere opsporingsonderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden, kan het toch aangewezen worden geacht om natte cannabis te testen. Voor de impactanalyse is in samenspraak met de expertgroep aangenomen dat dit bij 5% van de aangetroffen kwekerijen het geval zal zijn; het aantal grotere opsporingsonderzoeken is namelijk relatief klein.

111 Voor de monsters die betrekking hebben op de overige zaken wordt, voor zover het misdrijven betreft, aangenomen dat de politie het NFI altijd zal verzoeken om het THC-percentages vast te stellen.

112 In de expertgroep is daarnaast gesproken over wat, onder de huidige wetgeving, overtredingen in het kader van softdrugsbezit (bij kleine hoeveelheden tot 5 gram cannabis) zijn. Aangezien de maatregel niet specifiek gericht is op de gebruiker, stuurt de politie in die gevallen niet of nauwelijks aanvragen naar het NFI. Alleen als het in het belang is van een groter onderzoek naar bijvoorbeeld de handel in zware cannabis, is dit aan de orde.

113 Een aanvraag kan bestaan uit verschillende monsters. Dit hangt af van de aangetroffen hoeveelheid van het cannabisproduct; hoe groter de hoeveelheid, hoe meer monsters nodig zijn voor de bewijslast. Omdat in de beschikbare cijfers over cannabisdelicten geen onderscheid kan worden gemaakt in de verschillende soorten delicten, is voor alle zaken één aanname gedaan van het gemiddeld aantal monsters dat per aanvraag naar het NFI moet worden gestuurd. De aanname van de expertgroep is dat de politie per aanvraag vijf monsters naar het NFI stuurt. Bij natte monsters worden er gemiddeld meer monsters genomen omdat er veelal sprake is van meerdere kweekruimten (en voor elke ruimte bemonsterd moet worden); aangenomen wordt dat er gemiddeld zeven monsters gestuurd worden.

## Tijdsbesteding politie

114 Om de werklasteffecten van de maatregel voor de politie te kunnen bepalen, is naast het aantal zaken, ook van belang welke extra tijdsbesteding de extra werkzaamheden met zich mee brengen. Uit gesprekken met ervaringsdeskundigen bij de politie zijn er grofweg twee stappen te onderkennen:

1. Het nemen van monsters op de plaats delict en de administratie daarvan in het proces verbaal. Dit is over het algemeen de verantwoordelijkheid van de agent die de cannabis aantreft of een in softdrugs gespecialiseerde collega.
2. De verdere afhandeling door de Forensische Opsporing (FO) inclusief het transport richting het NFI.

115 Om een goed beeld te krijgen van de extra tijdsbesteding is vier korpsen gevraagd een inschatting te maken van de tijd die samenhangt met de extra handelingen van een agent als gevolg van het nemen van monsters op de plaats delict en de administratieve afhandeling daarvan. Daarnaast zijn bij drie verschillende teams die zich bezighouden met Forensische Opsporing vragen uitgezet met betrekking tot de extra tijdsbesteding waar voor hen sprake van is. Bijlage G

bevat een overzicht van de verschillende handelingen die op hoofdlijn per stap moeten worden genomen.

116 Op basis van de verschillende handelingen is een totale gemiddelde tijdsduur van de stap gevraagd aan de diverse ervaringsdeskundigen bij de politie. Daarbij is onderscheid gemaakt naar de extra tijd die nodig is voor het nemen van een individueel monster en de tijd die nodig is per aanvraag (een zaak met verschillende monsters). De tabel geeft een ondergrens, een gemiddelde en een bovengrens voor de tijdsbesteding weer. De totale tijd voor een zaak wordt bepaald door de tijd per aanvraag en de benodigde tijd voor het nemen van de individuele monsters (de tijd per monster vermenigvuldigd met het aantal monsters) bij elkaar op te tellen.

117 Naast de tijdsbesteding zoals die in tabel 5 is vermeld, kost het vervoeren van natte cannabis extra tijd. Dit kan namelijk niet worden meegenomen in de reguliere transporten richting het NFI. Voor het vervoeren van monsters van natte cannabisplanten is een extra reistijd aangenomen van zes uur.<sup>16</sup>

| Onderdeel                                     | Scenario   | Tijdsbesteding in minuten |              |
|-----------------------------------------------|------------|---------------------------|--------------|
|                                               |            | Per monster               | Per aanvraag |
| Politie (blauw) – bemonstering en registratie | Ondergrens | 5                         | 0            |
|                                               | Gemiddeld  | 7,5                       | 0            |
|                                               | Bovengrens | 10                        | 0            |
| Politie (FO) – verdere afhandelingen door FO  | Ondergrens | 6,5                       | 29           |
|                                               | Gemiddeld  | 7,5                       | 32,5         |
|                                               | Bovengrens | 8,5                       | 36           |

Tabel 5: De extra tijdsbesteding voor de politie

118 Op basis van de tijdbesteding zoals deze staat beschreven in tabel 5 wordt de totale tijdbesteding voor de politie berekend. Dit gebeurt door het aantal aanvragen te vermenigvuldigen met de tijdsbesteding per aanvraag en het aantal monsters met de tijdbesteding per monster.

#### Bestuurlijke handhaving

119 Naast de werkzaamheden voor de strafrechtelijke handhaving, houdt de politie zich ook bezig met de ondersteuning van de bestuurlijke handhaving met betrekking tot coffeeshops. Naast de controles die de politie nu al verricht, zal de invoering van de maatregel extra taken voor de politie tot gevolg hebben. De politie zal tijdens de reguliere controle namelijk ook monsters van de aanwezige producten in de coffeeshop naar het NFI moeten sturen om te bepalen of de coffeeshop zich aan het H-criterium houdt. Dat levert dezelfde werklast op als het insturen van cannabis in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.

<sup>16</sup> Uitgangspunt is dat twee agenten (vier ogen principe) beiden drie uur bezig zijn met het vervoer.

120 Uitgaande van de huidige controlefrequentie in een aantal grote gemeenten is, in overleg met de expertgroep, aangenomen dat de politie iedere coffeeshop 4 keer per jaar bezoekt voor controle. Vervolgens is in het kader van deze impactanalyse aangenomen dat de politie bij iedere controle gemiddeld 5 monsters zal nemen om die vervolgens als een aanvraag voor een analyse naar het NFI te sturen. De tijdsbesteding van de verschillende handelingen wordt hierbij gelijk verondersteld aan soortgelijke handelingen voor strafrechtelijke handhaving.

#### 4.4.2 Aannames NFI

121 Voordat een cannabisdelict kan worden aangemerkt als harddrugsdelict zal het NFI het betreffende cannabisproduct moeten analyseren om vast te stellen of het THC-percentage 15% of meer bedraagt.

122 Ook voor het NFI geldt dat een onderscheid is gemaakt in de tijdsbesteding voor monsters en aanvragen. In overleg met het NFI zijn op basis van de huidige werkwijze<sup>17</sup> aannames gedaan voor de tijdsbesteding. In tabel 6 is een overzicht opgenomen van de tijdsbesteding per monster en per aanvraag. In het gemiddelde scenario neemt een aanvraag met vijf monsters 3,5 uur in beslag (60 minuten per aanvraag en 150 minuten, 5 maal 30 minuten, voor de monsters)

| Scenario   | Tijdsbesteding (in minuten) |              |
|------------|-----------------------------|--------------|
|            | Per monster                 | Per aanvraag |
| Ondergrens | 20                          | 40           |
| Gemiddeld  | 30                          | 60           |
| Bovengrens | 40                          | 70           |

Tabel 6: De ingeschatte tijdsbesteding voor het NFI

#### 4.4.3 Aannames OM

123 In de Nationale Drugsmonitor (Van Laar, 2011) staan gegevens ten aanzien van het aantal ingestroomde Opiumwetzaken en de manier van afdoen door het OM. Jaarlijks stromen ongeveer 8.000 softdrugszaken in bij het OM. Meer dan de helft van de zaken (60%) leidt tot een dagvaarding. In ongeveer een kwart (27%) van de zaken krijgt de verdachte een transactie aangeboden en de overige zaken betreffen beleidssepots, technische sepots en voegingen.

124 Harddrugszaken leiden vaker tot een dagvaarding; in tweederde (67%) van de gevallen stroomt een zaak door naar de ZM (dagvaarding). Het percentage dat een transactie krijgt aangeboden, ligt juist lager; dat gebeurt in 18% van de zaken. De overige zaken betreffen wederom beleidssepots, technische sepots en voegingen.

<sup>17</sup> Op dit moment doet het NFI zelden onderzoek naar cannabis. Als dit door de maatregel steeds vaker voorkomt, kan dit efficiëntiewinst opleveren. Hierdoor zou de tijd per aanvraag of per monster na verloop van tijd kunnen afnemen en komt de tijdsbesteding overeen met die in het ondergrensscenario.

125 In overleg met het OM is de aanname gemaakt dat de behandeling van een harddrugszaak niet meer tijd in beslag neemt dan de behandeling van een softdrugszaak. Omdat het een nieuwe maatregel betreft, kan de invoering in het begin wel tot extra uitzoekwerk leiden. De tijd die hiermee gemoeid is, is niet opgenomen in het model.

#### 4.4.4 Aannames ZM

126 Het WODC heeft op ons verzoek een aantal gegevens geleverd met betrekking tot de manier waarop de ZM de dagvaardingen met betrekking tot drugsdelicten afhandelt. Deze cijfers zijn vervolgens door de onderzoekers bewerkt. De ZM handelt jaarlijks rond de 4.500 softdrugsdelicten af en eenzelfde aantal harddrugsdelicten. De veroordelingspercentages wijken nauwelijks van elkaar af: bij harddrugszaken is dat 90% en bij softdrugsdelicten 87%.

127 Bij de strafoplegging is wel sprake van enkele verschillen. Bij softdrugsdelicten wordt vaker een taakstraf opgelegd dan bij harddrugszaken (61% ten opzichte van 25%). Bij harddrugsdelicten wordt vaker een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (OVV) opgelegd (61% ten opzichte van 16%). Boetes worden iets vaker opgelegd bij softdrugszaken (20%) dan bij harddrugszaken (14%).

128 Naast het verschil in strafmodaliteiten verschilt ook de hoogte van de straf voor softdrugs- en harddrugsdelicten. Dat verschil is voornamelijk zichtbaar bij OVV's en boetes. Bij OVV's is het gemiddeld aantal opgelegde dagen bij harddrugszaken hoger (335 dagen) dan bij softdrugszaken (225 dagen) - zie tabel 7. De gemiddelde hoogte van opgelegde boetes is juist voor softdrugs hoger (€ 2.200,-) dan voor harddrugs (€ 1.700,-).

129 Voor het bepalen van de gevolgen voor de strafrechtsketen wordt aangenomen dat alle softdrugsdelicten die harddrugsdelict worden omdat ze zware cannabis betreffen, dezelfde strafoplegging krijgen als harddrugsdelicten. Er worden dus naar verwachting meer onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd met een gemiddeld langere duur. Dit hangt echter sterk af van de wijze waarop in de Aanwijzing van het OM invulling zal worden gegeven aan de wijziging; dit komt in paragraaf 5.2.2. aan de orde.

130 Voor de ZM zijn geen aannames gedaan met betrekking tot de extra tijdsbesteding. Ook voor de ZM kan de invoering van de maatregel in het begin extra werk met zich meebrengen. Dit is niet in het model opgenomen.

| Opgelegde straf (gemiddeld)              | Softdrugs | Harddrugs |
|------------------------------------------|-----------|-----------|
| Onvoorwaardelijke vrijheidsstraf (dagen) | 225       | 335       |
| Taakstraf (uur)                          | 100       | 95        |
| Boete (€)                                | 1.200     | 600       |

Tabel 7: De opgelegde strafmaat voor softdrugs- en harddrugsdelicten (Bron:WODC, bewerking Significant)

## 4.4.5 Vertaling van tijdsbesteding naar fte's

<sup>131</sup> De extra tijdsbesteding wordt vertaald naar fte's. Dit gebeurt aan de hand van de door de rijksoverheid gehanteerde fte-norm van 1.374 werkbare uren per fte. Hierbij is uitgegaan van een gelijke productiviteit bij iedere organisatie.

S I G N I F I C A N T

## 5. Resultaten

132 In dit hoofdstuk komen de resultaten van de impactanalyse aan de orde. In paragraaf 5.1 komen de resultaten van de hoofdscenario's aan bod. In paragraaf 5.2 worden de uitkomsten van de gevoeligheidsanalyses beschreven.

### 5.1 Resultaten hoofdscenario

133 De resultaten worden getoond aan de hand van drie hoofdscenario's: het nulscenario, het basisscenario en het scenario 'THC-percentage onveranderd'. Het nulscenario geeft aan wat er gebeurt als de maatregel niet wordt ingevoerd. Het basisscenario geeft inzicht in de werklust op basis van het door de expertgroep verwachte gedrag in de markt, namelijk dat het THC-percentage daalt tot gemiddeld 12,5%. Het scenario waarbij het THC-percentage onveranderd blijft (gemiddeld 16,5%), wordt gehanteerd om inzicht te krijgen in maximale werklust van de maatregel, waarbij moet worden opgemerkt dat dit scenario niet erg waarschijnlijk is.

134 Met betrekking tot de tijdsbesteding is een ondergrens en een bovengrens gehanteerd voor de politie en het NFI (zie paragraaf 4.4.1 en 4.4.2 voor een nadere toelichting). Deze scenario's worden gecombineerd met respectievelijk het basisscenario en het scenario 'THC-percentage onveranderd'. In tabel 8 staat de gehanteerde tijd per scenario. Het nulscenario ontbreekt in de tabel, omdat in dit scenario geen wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige situatie.

| Variabel                                | Ondergrens | Bovengrens |
|-----------------------------------------|------------|------------|
| Tijd politie per monster kwekerij       | 5 min      | 10 min     |
| Tijd politie per monster onderschepping | 5 min      | 10 min     |
| Tijd politie (FO) per monster           | 6,5 min    | 8,5 min    |
| Tijd politie (FO) per aanvraag          | 29 min     | 36 min     |
| Tijd NFI per monster                    | 20 min     | 40 min     |
| Tijd NFI per aanvraag                   | 40 min     | 70 min     |

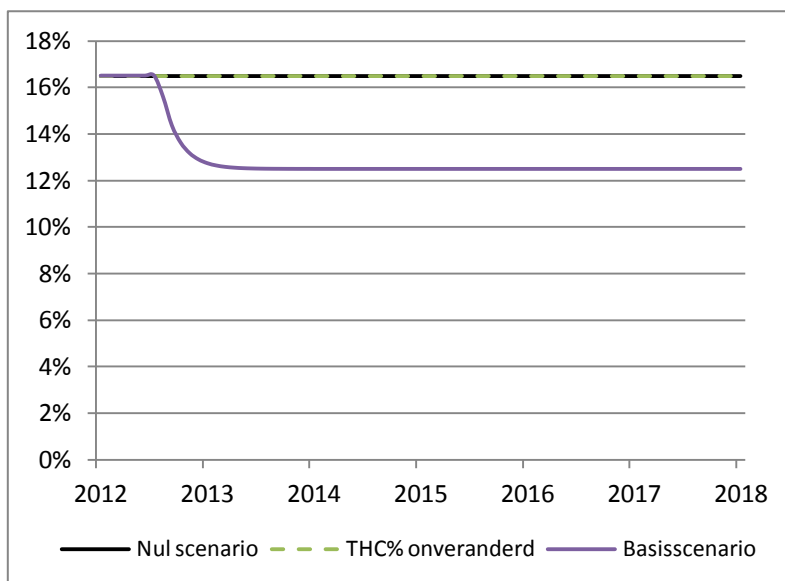
Tabel 8: Een overzicht van onder- en bovengrens in de scenario's

135 De komende paragrafen beschrijven de uitkomsten van het rekenmodel. Deze komen voort uit het rekenmodel waarin de in het voorgaande hoofdstuk beschreven aannames zijn verwerkt. De uitkomsten hangen uiteraard samen met de door de expertgroep afgestemde aannames. De uitkomsten zijn in de laatste expertgroepbijeenkomst getoetst bij de expertgroep.

136 Het beschrijven van de resultaten start met de uitkomsten in de markt om vervolgens de gehele strafrechtssketen te doorlopen. Overal waar sprake is van extra werklusteffecten, is mogelijk sprake van een inleereffect; in de eerste periode nemen de werkzaamheden meer tijd in beslag. Dit effect is lastig te kwantificeren en wordt derhalve niet weergegeven in de resultaten.

### 5.1.1 Ontwikkeling van het THC-percentages in Nederland en coffeeshops

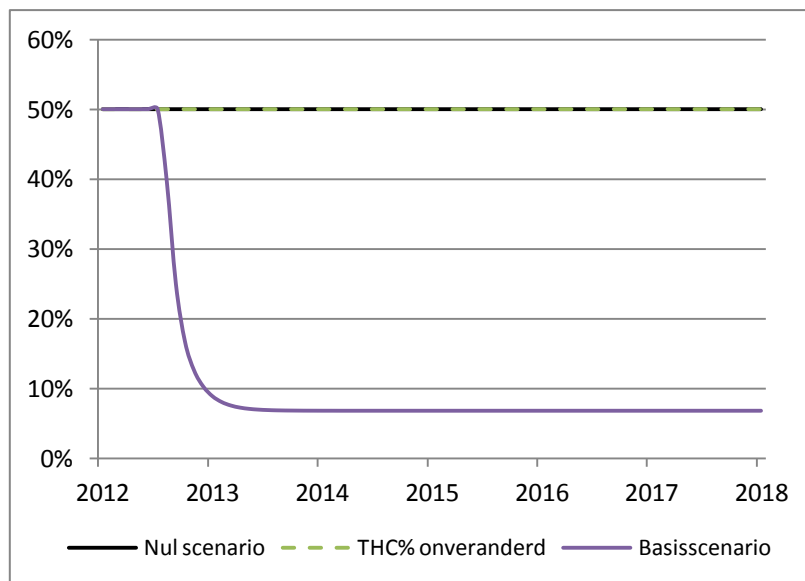
137 Figuur 9 toont de ontwikkelingen van het THC-percentages in de Nederlandse markt. Dit betreft de ontwikkeling zoals deze is beschreven bij de aannames in het voorgaande hoofdstuk. Het gemiddelde THC-percentages ligt op dit moment rond de 16,5% (nulsceenario). Bij het sceenario 'THC-percentages onveranderd' blijft het THC-percentages op 16,5% liggen. In het basissceenario daalt dit percentages tot gemiddeld 12,5%. Het dalen van het percentages duurt grofweg twee tot vijf maanden (een à twee oogsten).



Figuur 9: Het gemiddelde THC-percentages

138 Aan de hand van het THC-percentages van cannabis in Nederland kan ook het aandeel van zware cannabis worden bepaald. Op dit moment is ongeveer 50% van de cannabis in Nederland aan te merken als zwaar. In het sceenario 'THC-percentages onveranderd' blijft dat percentages gelijk. In het basissceenario daalt het aandeel van zware cannabis op de Nederlandse markt naar onder de 10% (zie figuur 10).



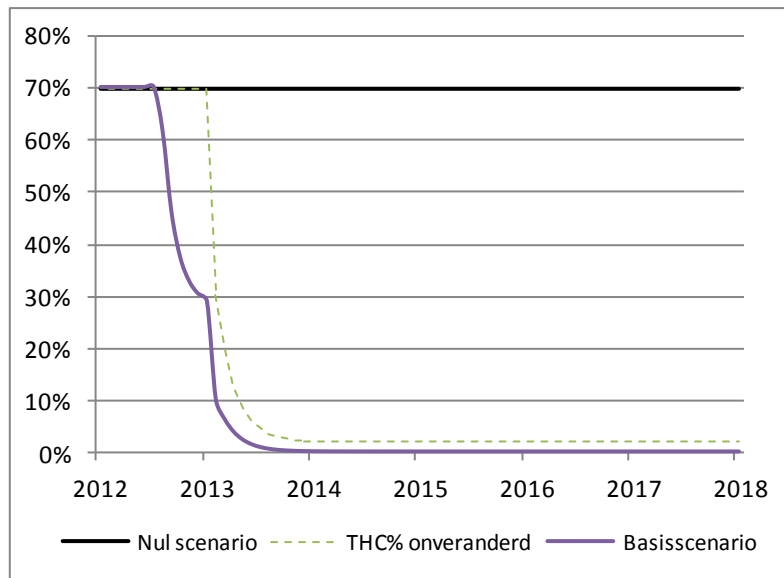


Figuur 10: Het percentage zware cannabis in de Nederlandse markt

139 Het aandeel zware cannabis in de Nederlandse coffeeshops ligt naar verwachting nog lager. In het basisscenario waren coffeeshops het grootste gedeelte van de zware cannabis (voor zover nog verkrijgbaar). Enige maanden na de verwachte invoeringsdatum van de maatregel (1 januari 2013) zal minder dan 1% van de cannabis in coffeeshops naar verwachting zwaar zijn.

140 In het scenario 'THC-percentages onveranderd' duurt het langer voordat er sprake is van een daling van het aandeel van zware cannabis. Pas op het moment dat de maatregel ingaat en er bij coffeeshops wordt vastgesteld dat er sprake is van het verkopen van zware cannabis, passen coffeeshops hun inkoopbeleid aan. De coffeeshops zullen zware cannabis geleidelijk weren uit hun shops (zie ook figuur 11). Vanaf de daadwerkelijke invoeringsdatum<sup>18</sup> zal dit sneller gaan, vandaar de knik in de figuur.

<sup>18</sup> In het rekenmodel is uitgegaan van een invoering per 1 januari 2013. Hier is echter nog geen beslissing over genomen.



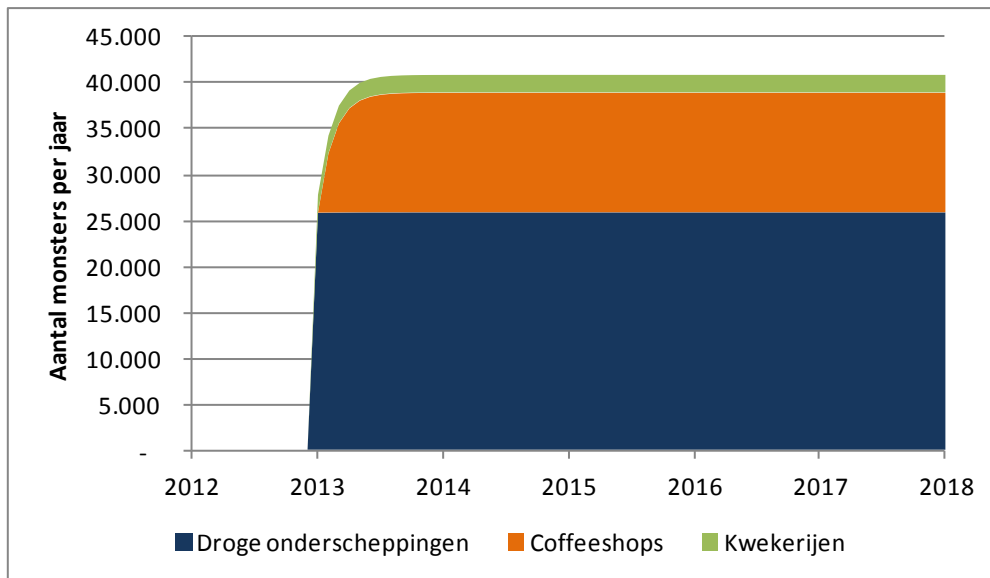
Figuur 11: Het percentage zware cannabis in coffeeshops

#### 5.1.2 Ontwikkeling werklast politie

141 De ontwikkelingen van de werklast voor de politie en het NFI hangen niet samen met het THC-percentage, maar met het feit dat de tijd van extra handelingen in het rekenmodel ook is gevarieerd (er is gewerkt met een onder- en bovengrens, zie tabel 6). Het aantal genomen monsters is in beide scenario's gelijk, omdat de naleving van de maatregel net zo vaak moet worden gecontroleerd.

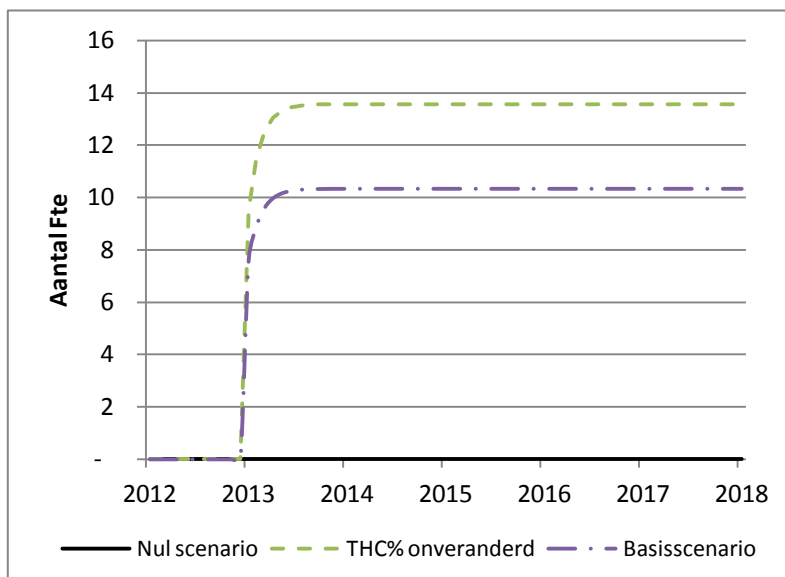
142 In figuur 12 is het totale aantal ingestuurde monsters voor de politie per jaar te zien naar herkomst. Deze aanvragen moeten later door het NFI worden verwerkt en geanalyseerd. Er is daarbij onderscheid gemaakt tussen het testen bij kwekerijen (natte cannabis), droge producten (opslag, im- en export en illegale handel) en coffeeshops. Het aantal monsters bedraagt ruim 41.000 (26.500 droge monsters, 13.000 monsters uit coffeeshops en ongeveer 2.000 natte cannabismonsters) en die monsters hebben betrekking op bijna 8.200<sup>19</sup> aanvragen per jaar. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is het aantal monsters onafhankelijk van het scenario.

<sup>19</sup> 5.300 aanvragen voor natte monsters, 2.500 voor coffeeshops en 300 voor natte monsters.



Figuur 12: Het aantal monsters bij droge onderscheppingen, coffeeshops en kwekerijen

143 Door het aantal aanvragen en het aantal monsters te vermenigvuldigen met de verwachte tijdsbesteding (zie paragraaf 4.4.1), wordt ingeschat hoe groot de extra werklust voor de politie is. Het bemonsteren leidt tot een extra werklust voor de politie van tussen de 10 (ondergrens tijdsbesteding) en 14 fte (bovengrens)<sup>20</sup> (zie figuur 13). Een groot deel van het werk komt voor rekening van de Forensische Opsporing (FO), een aparte specialisatie binnen de politie. Bij de gevoeligheidsanalyse zal nog in worden gegaan op de effecten als er meer of minder monsters per aanvraag worden genomen.



Figuur 13: De werklusteffecten voor de politie

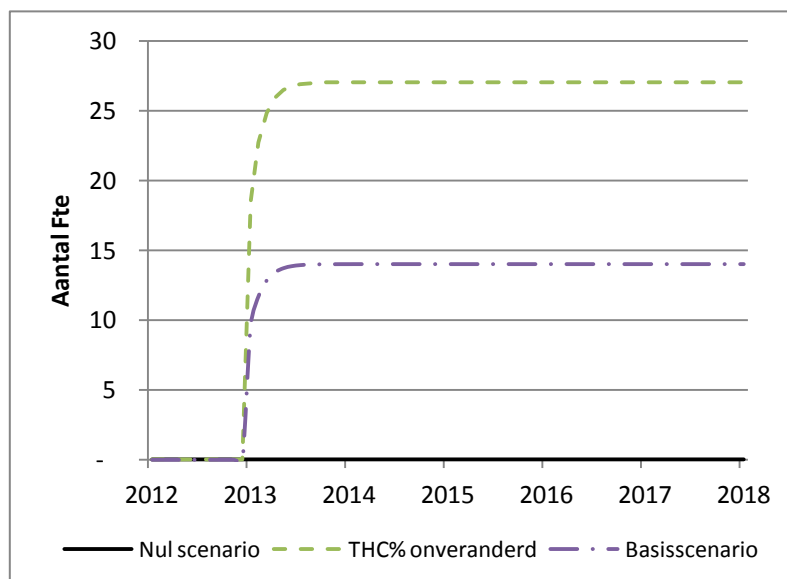
<sup>20</sup> Dit betreft de werklust voor het nemen en verwerken van sporen op alle locaties. Extra werklust voor de politie voor die regio's waar de politie nog niet betrokken was bij het controleren van coffeeshops, is buiten beschouwing gelaten.

144 Naast de werklasteffecten, leidt de invoering van de maatregel ook tot extra materiële kosten. Deze variëren van extra benodigde materialen voor het bewaren en vervoeren van bewijs (denk bijvoorbeeld aan SIN-labels) tot eventuele extra transportkosten voor het vervoeren van natte cannabis. De verantwoordelijkheid van de opslag van materiaal ten behoeve van contra-expertises licht in principe bij het NFI, zoals dit nu ook bij harddrugs het geval is.

### 5.1.3 Ontwikkeling werklast NFI

145 Het NFI test alle door de politie aangeleverde monsters en beschrijft de uitkomsten in een rapport. De extra werklast voor het NFI bedraagt tussen de 14 (ondergrens verwachte tijdsbesteding) en 26 (bovengrens) fte. Ter vergelijking: het NFI had in 2011 568 medewerkers en de afdeling Drugsanalyse, die de analyses moeten uitvoeren, 23. De extra werklast kan voor die afdeling als substantieel worden gezien (zie ook figuur 14).

146 Het NFI zal naar verwachting ook extra materiële kosten hebben, bijvoorbeeld in het kader van de opslag van monsters in het kader van de contra-expertise. Deze kosten zijn buiten beschouwing gelaten.



Figuur 14: De werklasteffecten voor het NFI

### 5.1.4 Gevolgen voor de werklast van het OM

Door het op lijst I plaatsen van zware cannabis wordt een deel van de huidige softdrugszaken straks als harddrugszaak aangemerkt, al hangt dit, zoals eerder aangegeven, sterk af van de wijze waarop hier in de Aanwijzing van het OM invulling aan zal worden gegeven<sup>21</sup>. Dat leidt tot extra dagvaardingen voor het OM.

<sup>21</sup> Ook bij de ZM en bij DJI is er sprake van een afhankelijkheid van de manier waarop de Aanwijzing van het OM wordt ingevuld.

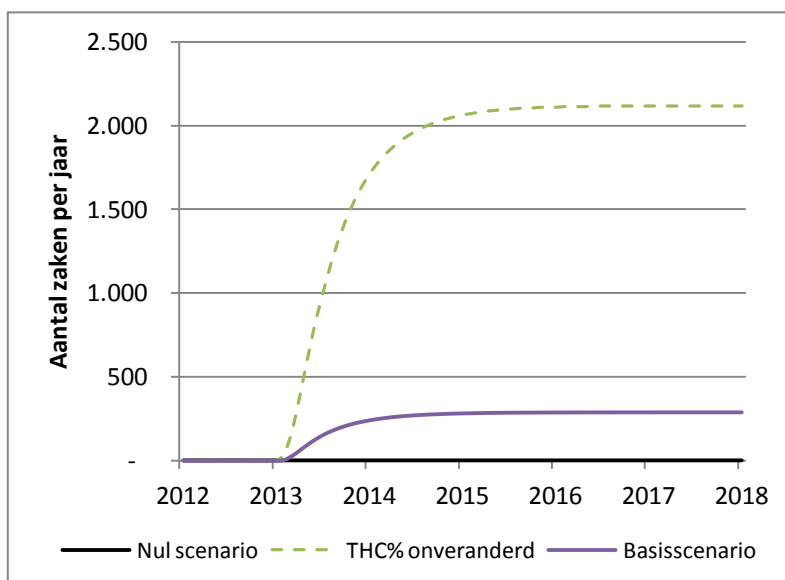
Daarnaast zijn, zoals vaker bij nieuwe regelgeving, mogelijk extra hogerberoepszaken.

#### Extra werklast in eerste aanleg

147 Voor het OM leidt het invoeren van de maatregel er in het basisscenario toe dat jaarlijks ruim 280 softdrugszaken harddrugszaak worden. Bij het scenario 'THC-percentage onveranderd' is er sprake van ruim 1.900 softdrugszaken die een harddrugszaak worden.

148 Door deze extra harddrugszaken, is er ook sprake van extra dagvaardingen (in harddrugszaken wordt vaker gedagvaard). Het betreft in het basisscenario jaarlijks 20 extra dagvaardingen en in het scenario 'THC-percentage onveranderd' 190 extra dagvaardingen.

149 Alleen de extra dagvaardingen leiden tot een hogere werklast. Aangezien inzicht in de extra tijdsbesteding van een extra zaak voor het OM vooralsnog ontbreekt, kan worden volstaan met de constatering dat dit slechts een beperkte extra inspanning betreft (minder dan 1 fte).



Figuur 15: Aantal softdrugszaken dat een harddrugszaak wordt voor het OM

#### Extra werklast in hoger beroep

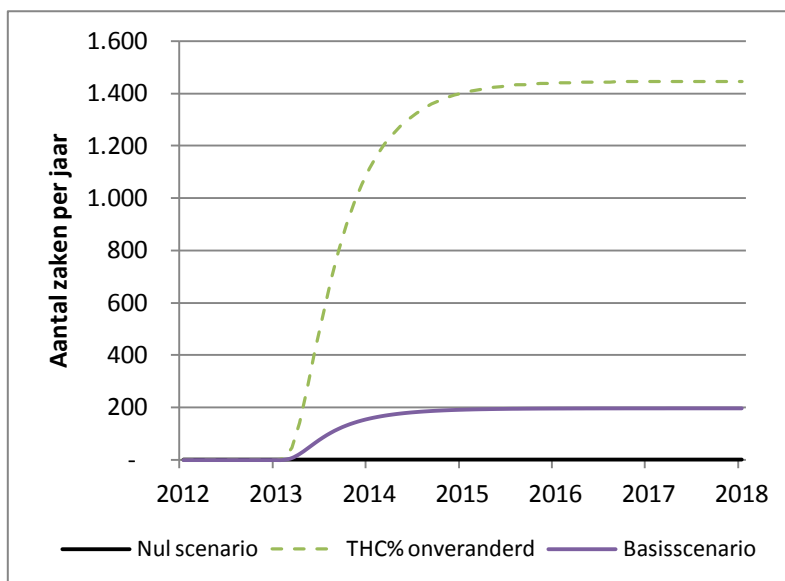
150 Tot slot kan een nieuwe maatregel leiden tot extra hogerberoepszaken. Dit komt verder aan de orde in de volgende paragraaf waarin de werklastgevolgen voor de ZM worden beschreven.

##### *5.1.5 Gevolgen voor de werklast van ZM*

Net als het OM krijgt ook de ZM te maken met extra werklast in eerste aanleg en in hoger beroep.

### Extra werklast in eerste aanleg

151 De ZM krijgt in het basisscenario te maken met 20 extra zaken per jaar. Daarnaast worden bijna 170 zaken van softdrugszaak een harddrugszaak, in totaal betreft dit 200 extra harddrugszaken per jaar. In het scenario 'THC-percentage onveranderd' gaat het om 190 extra harddrugszaken en 1.200 softdrugszaken die harddrugszaak worden, in totaal 1.400 zaken per jaar. Over de extra werklast van de ZM worden in deze impactanalyse geen uitspraken gedaan aangezien de ZM daar eerst een eigen analyse op zal uitvoeren.



Figuur 16: Totaal aantal extra zaken en softdrugszaken die harddrugszaak worden voor de ZM

### Extra werklast in hoger beroep

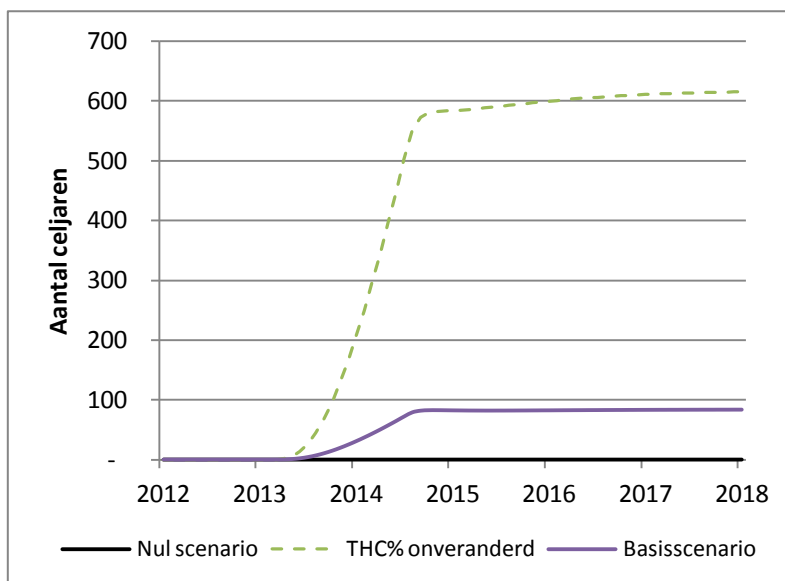
152 De kans is aanwezig dat vlak na invoering van een maatregel deze vaker wordt aangevochten om de nieuwe wetgeving te testen. Over de omvang van het hogerberoepspercentage is door de experts geen schatting afgegeven. Wel is aangegeven dat het naar verwachting een tijdelijk effect betreft.

153 Om een beeld te geven van de impact van hogerberoepszaken, schetsen we de gevolgen als er sprake is van een substantiële stijging van het percentage zaken waar hoger beroep tegen wordt ingesteld (op dit moment rond de 15% voor softdrugsdelicten en 24% voor harddrugsdelicten<sup>22</sup>). Een tijdelijke stijging van het hoger beroeppercentage (tot 35%) leidt in het basisscenario tot enkele tientallen extra hogerberoepszaken. In het scenario met een onveranderd THC-percentage leidt het mogelijk tot ruim driehonderd extra hogerberoepszaken.

<sup>22</sup> Bron: CBS statline gemiddelde percentage hoger beroep van 2008 tot en met 2010.

### 5.1.6 Gevolgen voor de opgelegde straffen

154 Het invoeren van de maatregel leidt ook tot een verschuiving in de opgelegde straffen; hierdoor zal ook DJI de gevolgen van deze maatregel ondervinden. Uitgaande van de gemiddelde strafmaat voor harddrugszaken (in plaats van softdrugszaken) leidt de invoering van de maatregel tot ongeveer 80 extra celjaren in het basisscenario (zie figuur 17). Bij het scenario 'THC-percentage onveranderd' neemt dit aantal toe tot ruim 600 celjaren. In de volgende paragraaf komen de gevolgen van een hogere strafmaat aan de orde.



Figuur 17: Het benodigd aantal extra celjaren bij DJI

### 5.1.7 Gevolgen voor de werklust in de bestuursrechtelijke keten

155 Het aantal geconstateerde overtredingen bij coffeeshops hangt sterk af van het scenario. In het basisscenario worden enkele overtredingen per jaar geconstateerd; bij het scenario 'THC-percentage onveranderd' is er sprake van tientallen overtredingen. Mochten er gevolgen worden verbonden aan de overtredingen, zullen coffeeshops alles in het werk stellen om zware cannabis te weren.

156 Het aantal coffeeshops dat gesloten wordt als gevolg van deze overtreding is moeilijk in te schatten. Het is de verantwoordelijkheid van de betreffende gemeente om, na overtreding, een bestuurlijke procedure tot sluiting te starten. Het is de vraag of en wanneer een gemeente dat zal doen; soms wordt bij een eerste overtreding een tijdelijk sluiting opgelegd die pas bij een volgende overtreding definitief wordt. Op basis van de impactanalyse kan geconstateerd worden dat er bij het basisscenario naar verwachting enkele coffeeshops in aanmerking kunnen komen voor sluiting. Bij het scenario 'THC-percentage onveranderd' is dat aantal hoger. Aangezien het H-criterium op dit moment nauwelijks wordt overtreden, is het lastig inschatten welke keuzes gemeenten maken als dit vaker gebeurt. In paragraaf 5.3 wordt kort stilgestaan bij de mogelijke gevolgen van het sluiten van coffeeshops.

## 5.2 Gevoeligheidsanalyse

157 Voor een aantal aannames in het rekenmodel is er onzekerheid rondom de exacte waarde. Om te bepalen hoe gevoelig de uitkomsten zijn voor deze aannames, is een aantal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. De gevoeligheidsanalyse wordt voor de volgende aannames uitgevoerd:

1. Het aantal monsters per aanvraag;
2. De opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf;
3. Het percentage zwaar preferenten.

### 5.2.1 Aantal monsters per aanvraag verschilt

Het aantal te nemen monsters bepaalt gedeeltelijk de werklust voor de politie en het NFI. In de aannames is beschreven hoeveel monsters nodig zijn naar de verwachting van de expertgroep (vijf per aanvraag, behalve bij natte cannabis, waar het zeven monsters betreft). Dit is echter niet zeker en kan hoger of lager liggen, waardoor de werklust hoger of lager wordt<sup>23</sup>. In tabel 9 is de bandbreedte van de uitkomsten weergegeven bij een monster meer en een monster minder. Bij de tabel is uitgegaan van de gemiddelde tijdsbesteding.

| Werklust         | 1 monster minder per aanvraag | 1 monster meer per aanvraag |
|------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Aantal aanvragen | 8.200                         | 8.200                       |
| Aantal monsters  | 33.000 (-20%)                 | 49.500 (+20%)               |
| Fte politie      | 10 fte (-12%)                 | 13 fte (+12%)               |
| Fte NFI          | 18 fte (-14%)                 | 24 fte (+14%)               |

Tabel 9: De gevolgen voor de werklust als er minder of meer monsters per aanvraag zijn

158 Tabel 9 toont ook de bandbreedte van de werklust voor de politie en het NFI als het aantal monsters wordt gevarieerd. Bij de politie betekent een daling van het aantal monsters met 20% een daling van de werklust met 12% (en vice versa). Voor het NFI leidt eenzelfde verandering (20%) tot 14% minder of meer werklust. De verschillen in werklust zijn kleiner dan het verschil in het aantal monsters. Dit komt doordat de tijd per monster slechts een deel van de totale werklust betreft; er is per aanvraag ook nog een vaste tijd nodig voor de verwerking van de aanvraag.

### 5.2.2 De opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is hoger of lager

159 Naast de werklust, is er ook onzekerheid met betrekking tot de opgelegde strafmaat. In het hoofdstuk over de aannames staat beschreven dat we ervan uitgaan dat voor de zaken ten aanzien van zware cannabis de strafmaat wordt opgelegd die nu voor een harddrugsdeldict geldt. Afhankelijk

<sup>23</sup> Het is denkbaar dat het nemen van meer of minder monsters gevolgen heeft voor het percentage zaken waar een te hoog THC-percentage wordt vastgesteld. Voor deze impactanalyse wordt dit buiten beschouwing gelaten, omdat nog onvoldoende zicht is op de gevolgen die het bemeten van extra monsters met zich meebrengt.



van de wijze waarop de omvang van de drugsvangst (in kilo's) volgens de OM-richtlijnen wordt vertaald naar de strafmaat, kan de strafmaat voor zware cannabis mogelijk hoger of lager komen te liggen.

160 In tabel 10 is de opgelegde strafmaat te zien voor de twee hoofdscenario's waarbij de strafmaat 20% hoger ligt en een waar de strafmaat 20% lager is in combinatie met beide scenario's. De uitkomsten lijken, zoals valt te verwachten, gevoelig voor veranderingen in de strafmaat. Opgemerkt moet worden dat het scenario met het gelijkblijvende THC-percentage, waarin de strafmaat 20% hoger is, een *worst case scenario* betreft.

| Scenario                            | -20% | +20% |
|-------------------------------------|------|------|
| Basisscenario                       | 65   | 100  |
| Scenario THC-percentage onveranderd | 470  | 750  |

Tabel 10: Aantal opgelegde celjaren bij 20% lagere en 20% hogere strafmaat

### 5.2.3 De omvang van de groep 'zwaar preferenten' verandert

161 Tot slot wordt ook de impact van de omvang van de groep 'zwaar preferenten' onderzocht. Dit is de groep die zo sterk de voorkeur geeft aan zware cannabis dat ze deze desnoods via illegale weg wil verkrijgen. In de hoofdscenario's hanteren we de aanname dat 10% van de gebruikers zware cannabis prefereert; waarbij de expertgroep heeft aangegeven dat ze dit lastig in konden inschatten. In dit scenario bekijken we de gevolgen als het percentage varieert tussen de 5% en 15%. Daarbij gaan we uit van een gelijkblijvende handhavingsintensiteit, waarbij er dus niet extra wordt gehandhaafd op de 'zwaar preferenten' die de illegale markt betreden.

162 Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de werklust niet wijzigt. Deze beperkte ongevoeligheid heeft te maken met de relatief kleine omvang van de groep 'zwaar preferenten' in relatie tot de gehele markt (enkele procenten) en het gelijk blijven van de handhavingsintensiteit. Mocht er besloten worden om extra handhavingsinspanningen te leveren in verband met eventuele overlast, kan dat wel leiden tot extra werklust.

## 5.3 Relatie uitkomsten met overige ontwikkelingen

163 Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven, maakt het op lijst I plaatsen van zware cannabis onderdeel uit van een breder softdrugsbeleid waar ook andere maatregelen aan de orde zijn. Het betreft hier onder andere de B-, I-, en afstandscriteria en de strafbaarstelling van de voorbereidingshandeling. Aangezien het onderzoeken van de effecten van deze overige maatregelen niet tot de reikwijdte van deze opdracht behoort en er op dit moment door het WODC specifiek onderzoek naar wordt gedaan, beperken we ons hier tot een aantal algemene noties.

164 De genoemde maatregelen kunnen effecten hebben op aantallen coffeeshops en aantallen illegale verkooppunten. Als niet wordt voldaan aan een van de criteria, kan een coffeeshop worden

gesloten. Als er minder coffeeshops zijn, leidt dat tot minder controles bij coffeeshops, en dus tot minder bemonstering door de politie en onderzoeken door het NFI.

165 Een verandering van het aantal illegale verkooppunten zal mogelijk effect hebben op het aantal aanhoudingen van illegale handelaren en het aantal optredens ten gevolge van de verstoring van de openbare orde. Daarnaast is er bij illegale verkooppunten minder toezicht op de verkochte wiet, waardoor het waarschijnlijk is dat daar dan meer zware cannabis te koop is.

166 Deze andere maatregelen kunnen dus hun weerslag hebben op de maatregel met betrekking tot het op lijst I plaatsen van zware cannabis en de daarmee gepaard gaande (handhavings)lasten. Of dat tot meer of minder werk leidt, valt op voorhand niet te zeggen. Het is dan ook goed de uitkomsten uit het WODC-onderzoek nauwlettend te volgen zodat eventuele gevolgen voor de werklust van het op lijst I plaatsen tijdig kunnen worden geconstateerd..

## 6. Conclusies en aanbevelingen

167 Dit hoofdstuk beschrijft de conclusies van de impactanalyse en bevat enkele aanbevelingen.

168 Het op lijst 1 plaatsen van zware cannabis heeft gevolgen voor verschillende schakels in de strafrechtsketen. Met behulp van het rekenmodel kunnen de gevolgen worden doorgerekend. Hiervoor zijn, in overleg met de expertgroep, een aantal aannames gedaan. Voor het beschrijven van de uitkomsten zijn een aantal aannames gevarieerd, waardoor er twee scenario's zijn doorgerekend:

1. Het basisscenario: het scenario dat de expertgroep het meest waarschijnlijk acht waarbij het THC-percentage in de Nederlandse markt daalt tot gemiddeld 12,5%. In het basisscenario is uitgegaan van de ondergrens van de werklust van de ketenpartners;
2. Het scenario als het THC-percentage niet verandert: dit scenario gaat ervan uit dat de wet geen effect heeft op de markt en dat het huidige THC-percentage niet verandert. Dit scenario is niet waarschijnlijk en is extreem, maar geeft wel een bovengrens voor de verwachte effecten. In dit scenario is uitgegaan van de bovengrens van de werklust van de ketenpartners.

### 6.1 Conclusies

169 De effecten voor politie en NFI zijn het gevolg van extra monsters die moeten worden genomen (politie) en de testen die daarop moeten worden uitgevoerd (NFI). De effecten voor beide partijen zijn niet afhankelijk van de reactie van de Nederlands softdrugsmarkt; er is namelijk altijd een test nodig om vast te stellen wat het THC-percentage van een bepaald monster is. In tabel 11 is de verwachte werklust voor de politie en het NFI weergegeven zoals deze volgt uit het rekenmodel met bijbehorende aannames. Met name voor het NFI betreft het, in relatie tot de huidige omvang van de afdeling die de werkzaamheden gaat uitvoeren, een substantiële extra werklust.

170 Het verschil in werklust hangt samen met de scenario's die zijn gehanteerd met betrekking tot de tijdsbesteding. Voor zowel de politie als het NFI is uitgegaan van een andere tijdsbesteding per scenario.

|                        | Basisscenario | THC-percentage<br>onveranderd |
|------------------------|---------------|-------------------------------|
| Aantal extra aanvragen | 8.200         | 8.200                         |
| Aantal extra monsters  | 41.500        | 41.500                        |
| Werklust politie       | 10 Fte        | 14 Fte                        |
| Werklust NFI           | 14 Fte        | 27 Fte                        |

Tabel 11: Een samenvatting van de extra werklust voor de politie en het NFI

171 Voor de rest van de strafrechtsketen (van OM tot aan DJI) speelt de reactie van de Nederlandse softdrugsmarkt wel een belangrijke rol. Mocht de markt, zoals de expertgroep verwacht, reageren op de nieuwe maatregel door zich aan te passen naar een gemiddeld THC-percentage van 12,5% dan zijn de gevolgen relatief beperkt. In het extreme scenario, waarin de

markt zich niet aanpast en het THC-percentage op het huidige niveau (gemiddelde 16,5%) blijft, zijn de gevolgen groter. Dit scenario wordt door de expertgroep niet waarschijnlijk geacht en is opgenomen om inzicht te geven in de maximale werklust. In tabel 12 zijn de effecten per organisatie in de strafrechtsketen weergegeven voor beide scenario's.

172 Het duurt enige maanden tot een jaar voordat de effecten volledig zichtbaar zijn voor het OM en DJI. Dit hangt samen met de doorlooptijd in de strafrechtsketen. Hoe verder in de strafrechtsketen, hoe langer het duurt voordat het volledige effect optreedt.

|                                            | Basisscenario | Geen aanpassing THC-percentage |
|--------------------------------------------|---------------|--------------------------------|
| Extra harddrugzaken OM (i.p.v. softdrugs)  | 280           | 2.100                          |
| Extra dagvaardingen (zowel voor OM als ZM) | 20            | 190                            |
| Extra harddrugzaken ZM (i.p.v. softdrugs)  | 170           | 1.200                          |
| Extra opgelegde celjaren                   | 80            | 600                            |

Tabel 12: Een samenvatting van de werklusteffecten voor OM, ZM en DJI vanaf 2014

173 Naast structurele effecten (uitgaande van een gelijkblijvende keuze met betrekking tot de handhaving) treden er naar verwachting ook enkele tijdelijke effecten op. Deze zijn niet verder gekwantificeerd:

1. In eerste instantie kosten de nieuwe activiteiten voor alle partijen waarschijnlijk meer tijd. Voor de politie en het NFI valt dat extra werk binnen de bandbreedte van de scenario's (onder- en bovengrens). Voor het OM en ZM is er naar verwachting ook sprake van een inleereffect in de eerste paar maanden na invoering;
2. Na de invoering van deze maatregel kan het percentage uitspraken waartegen in hoger beroep wordt gegaan tijdelijk hoger liggen. Doordat het een nieuwe maatregel betreft, waarover in hoger beroep nog nooit uitspraken zijn gedaan, kan de behoefte ontstaan om sneller in hoger beroep te gaan.

174 Er is voor een aantal variabelen een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Als het aantal te nemen monsters per aanvraag wordt gevarieerd, heeft dat uiteraard een effect op de werklust. Omdat er niet alleen per monster tijd nodig is, maar ook per aanvraag, levert het nemen van vier monsters in plaats van vijf (20% minder monsters) niet 20% minder tijdbesteding op, maar 12% voor de politie en 14% voor het NFI.

175 Als de gemiddelde strafmaat hoger ligt dan de aangenomen strafmaat voor harddrugdelicten, heeft dat eenzelfde effect op de benodigde celcapaciteit (als de strafmaat 10% hoger is, stijgt de benodigde capaciteit ook met 10%). De uitkomsten zijn niet gevoelig voor het percentage 'zwaar preferenten', al moet worden opgemerkt dat er met extra handhavingsinspanning mogelijk wel effecten merkbaar zullen zijn.

## 6.2 Aanbevelingen

176 Op basis van de impactanalyse kan een aantal aanbevelingen worden gedaan.

### 6.2.1 *Volg de eerste uitkomsten van de maatregel nauwgezet*

177 Voor deze impactanalyse is een aantal aannames gedaan; deze staan beschreven in hoofdstuk 4. Direct vanaf de invoering van de maatregel is het van belang om te toetsen of de aannames correct zijn. Met name de reactie van de markt is bepalend voor de verandering van de werklust voor DJI en in mindere mate het OM en de ZM. Op deze manier kan beter geanticipeerd worden op de mogelijke gevolgen en kan eventuele bijsturing in beleid en/of uitvoering plaatsvinden.

### 6.2.2 *Voer vooraf nader onderzoek uit naar de THC-percentagebepaling*

178 Het is aan te bevelen voor invoering van de maatregel een nadere uitwerking te maken van de precieze wijze waarop het THC-percentage wordt vastgesteld en hoe hierover wordt gerapporteerd door het NFI. Dit kan bijvoorbeeld door onderzoek uit te voeren op reeds onderschepte droge cannabis en de rapportage hierover af te stemmen met de politie en het OM.

### 6.2.3 *Voer vroegtijdig pilotonderzoeken uit om de logistieke processen te testen*

179 Er is een aantal gesprekken gevoerd met de politie en het NFI met betrekking tot de te verwachten extra werklust. Daarbij kwam naar voren dat over het algemeen eenvoudig kan worden aangesloten bij reeds bestaande processen. Aangezien er echter nog geen ervaring is met het opslaan en transporteren van cannabis, is het van belang hier vroegtijdig mee te starten. Op die manier kunnen eventuele problemen bij invoering worden voorkomen.

### 6.2.4 *Nader onderzoek naar samenstelling zaken*

180 In het kader van dit onderzoek is geprobeerd een gedetailleerder beeld te krijgen van de samenstelling van de huidige softdrugszaken bij politie, OM en ZM, met name waar deze geen betrekking hebben op kwekerijen. Dat is helaas niet gelukt. Een dergelijke analyse zou wel kunnen helpen bij het prioriteren van analysecapaciteit van het NFI. Met name voor het NFI betreft het een substantiële stijging van de werklust. Door het prioriteren van zaken kan de maatregel met minder werklust ook effectief zijn.

S I G N I F I C A N T

## A. Aannamen

Voor de impactanalyse is gebruikgemaakt van data uit verschillende bronnen. Daar waar mogelijk is gebruikgemaakt van gepubliceerde (statistische) gegevens of zijn daaruit cijfers afgeleid. In hoofdstuk 4 wordt een deel van de gebruikte gegevens besproken. Deze bijlage geeft een overzicht van alle gebruikte cijfers in het model, met uitzondering van variabelen die in de scenario's gebruikt worden. In bijlage F volgt het gedetailleerde conceptuele model met daarin de relatie tussen de variabelen, waarbij onderstaande variabelen in het oranje aangegeven zijn.

Voor een aantal variabelen zijn geen officiële cijfers beschikbaar. In dat geval is een aanname gedaan om de verschillende modelonderdelen op elkaar aan te laten sluiten. Deze zijn aangegeven als 'modelcalibratie'.

### Werklast

| Variabele                              | Waarde | Eenheid | Herkomst                           |
|----------------------------------------|--------|---------|------------------------------------|
| Aantal direct productieve uren per fte | 1372   | Uur     | Handleiding Overheidstarieven 2011 |

### Vraag naar cannabis

| Variabele                                           | Waarde  | Eenheid           | Herkomst                                                                                              |
|-----------------------------------------------------|---------|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| aantal gebruikers NL                                | 466.000 | personen          | Nationale Drug Monitor (Van Laar et al., 2010).                                                       |
| gemiddelde jaarconsumptie per gebruiker             | 0,147   | (kg/persoon)/jaar | De cannabismarkt in Nederland (Van der Heijden, 2006).                                                |
| fractie buitenlandse vraag                          | 28%     | Percentage        | Berekend op basis van 'Intraval - Preventieve doorlichting cannabissector c.a. (Snippe et al., 2004). |
| % coffeeshopganger                                  | 70%     | Percentage        | Nationale Drug Monitor (Van Laar et al., 2010).                                                       |
| % zwaar preferenten                                 | 10%     | Percentage        | Aanname op basis van interviews.                                                                      |
| % wegblijven toeristen (van de 'zwaar preferenten') | 50%     | Percentage        | Aanname.                                                                                              |

# SIGNIFICANT

## Aanbod van cannabis

| Variabele                                        | Waarde       | Eenheid                  | Herkomst                                                                     |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Huidig aantal kwekerijen                         | 35.000       | kwekerijen               | Aanname uit de expertgroepsessie.                                            |
| ontmantelde kwekerijen                           | 453          | kwekerijen/maand         | Aangeleverde gegevens politie: 5435 ontmantelingen in 2011.                  |
| nieuwe kwekerijen                                | 453          | kwekerijen/maand         | Aanname dat alle ontmantelde kwekerijen vervangen worden.                    |
| <i>gemiddelde cannabisproductie per kwekerij</i> | <i>1,3</i>   | <i>kg/kwekerij/maand</i> | <i>Modelcalibratie (vertaling van aantal kwekerijen naar jaarproductie).</i> |
| Huidig THC gehalte Nederlandse cannabis          | 16,5%        | Percentage               | Trimbos 2010-2011.                                                           |
| Doorlooptijd aanpassing door de markt            | 2            | Maand                    | Inschatting expertgroep: 1 tot 2 oogsten.                                    |
| <i>Anticipatietermijn aanpassing door markt</i>  | <i>5,5</i>   | <i>maand</i>             | <i>Modelcalibratie (Aansluiting markt bij inwerkingtreding wet).</i>         |
| <i>% import huidig[licht]</i>                    | <i>30%</i>   | <i>Percentage</i>        | <i>Modelcalibratie (Aansluiting vraag en aanbod).</i>                        |
| <i>% import huidig[zwaar]</i>                    | <i>3%</i>    | <i>Percentage</i>        | <i>Modelcalibratie (Aansluiting vraag en aanbod).</i>                        |
| <i>import van cannabis</i>                       | <i>6.000</i> | <i>kg/maand</i>          | <i>Modelcalibratie (Aansluiting vraag en aanbod).</i>                        |

## Strafrechtketen - cannabissporen

| Variabele                                          | Waarde       | Eenheid                         | Herkomst                                                          |
|----------------------------------------------------|--------------|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| % aanvragen NFI-onderzoek bij kwekerijen           | 5%           | Percentage                      | Aanname uit de expertgroepsessie.                                 |
| <i>aantal aanvragen per onderschepping</i>         | <i>1</i>     | <i>aanvragen/onderschepping</i> | <i>Modelcalibratie (Vertaling onderschepping naar aanvraag).</i>  |
| % aanvragen NFI-onderzoek nodig per onderschepping | 100%         | Percentage                      | Aanname uit de expertgroepsessie.                                 |
| <i>huidige onderscheppingskans (per kilo)</i>      | <i>1%</i>    | <i>Percentage</i>               | <i>Modelcalibratie (Aansluiting op instroom strafrechtketen).</i> |
| <i>gemiddeld aantal zaken per onderschepping</i>   | <i>1</i>     | <i>Zaak/onderschepping</i>      | <i>Modelcalibratie (Aansluiting op instroom strafrechtketen).</i> |
| <i>gemiddelde onderscheppingskans per kilogram</i> | <i>0,43%</i> | <i>Percentage</i>               | <i>Modelcalibratie (Aansluiting op instroom strafrechtketen).</i> |



# SIGNIFICANT

## *Strafrechtketen - afdoeningen*

| Variabele                           | Soft-drugs | Hard-drugs | Eenheid     | Herkomst                              |
|-------------------------------------|------------|------------|-------------|---------------------------------------|
| aantal drugszaken politie per maand | 907        | 857        | Zaken/maand | Nationale drug monitor 2011.          |
| fractie PV's naar OM                | 75%        | 76%        | Percentage  | Nationale drug monitor 2011.          |
| fractie dagvaardingen naar ZM       | 60%        | 69%        | Percentage  | Nationale drug monitor 2011.          |
| fractie OM-afdoeningen              | 28%        | 18%        | Percentage  | Nationale drug monitor 2011.          |
| Voegingsfactor OM                   | 1,02       |            | -           | Nationale drug monitor 2011.          |
| fractie veroordelingen ZM           | 87%        | 90%        | Percentage  | Gegevens WODC, bewerking Significant. |
| fractie taakstraffen in drugszaken  | 61%        | 25%        | Percentage  | Gegevens WODC bewerking Significant.  |
| fractie OVV's in drugszaken         | 16%        | 61%        | Percentage  | Gegevens WODC bewerking Significant.  |
| fractie boetes in drugszaken        | 20%        | 14%        | Percentage  | Gegevens WODC bewerking Significant.  |

## *Bestuurlijke handhaving*

| Variabele                                         | Waarde   | Eenheid                         | Herkomst                                                                        |
|---------------------------------------------------|----------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| gemiddelde controlekans coffeeshops per maand     | 33%      | Percentage                      | Aanname uit de expertgroepsessie: 4 controles per jaar, 1/3 controle per maand. |
| <i>gemiddelde aantal aanvragen per coffeeshop</i> | <i>1</i> | <i>aanvragen/onderschepping</i> | <i>Modelcalibratie (de vertaling van onderschepping naar aanvraag).</i>         |

## *NFI*

| Variabele                                | Waarde | Eenheid    | Herkomst |
|------------------------------------------|--------|------------|----------|
| Betrouwbaarheidspercentage THC-onderzoek | 1,5%   | Percentage | NFI      |

## **B. Samenstelling expertgroep**

Mevr. mr. M.A.C.L.M. Bonn, Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Dhr. H. Broekhuizen, Politie Midden West Brabant  
Drs. J.J.C. Eversdijk, Openbaar Ministerie, Parket-Generaal  
Drs. N. van Gemmert, Dienst Justitiële Inrichtingen  
Mr. drs. A. den Hertog, vts Politie Nederland, Nederlands Politie Instituut  
dr. M.A. Hoitink, Nederlands Forensisch Instituut  
Mr. K. Hollemans, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
J.A.F.J. Jespers, Korps Landelijke Politiediensten  
Mevr. mr. drs. H.G. de Koning, Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Den Haag  
Mevr. mr. C.A. Otten, ministerie van Veiligheid en Justitie  
Mevr. mr. F. van de Plas, ministerie van Veiligheid en Justitie  
Drs. R.E. de Smidt, ministerie van Veiligheid en Justitie  
Drs. J.C. Wever MA, vts Politie Nederland, Nederlands Politie Instituut  
Mevr. drs. W.M. de Zwart, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

### **Ervaringsdeskundigen**

Coördinatoren Hennep (politieregio's Midden West-Brabant, Flevoland, Friesland en Noord- en Oost-Gelderland)  
Tactische recherche (Dienst Nationale Recherche)  
Medewerkers Forensische opsporing (politieregio's Midden West-Brabant, SSC Noord en Noord- en Oost-Gelderland)  
Medewerkers Verslavingszorg.

## C. Literatuurlijst

Donk, W. van de, e.a. (2009). *Geen deuren, maar daden*. Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid, Adviescommissie Drugsbeleid.

Garretsen, H.F.L. e.a. (2011). *Drugs in lijsten. Rapport Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet*.

Heijden, A.W.M. van der (2006). *De cannabismarkt in Nederland. Raming van aanvoer, productie, consumptie en uitvoer*. Zoetermeer. Dienst Nationale Recherche Informatie.

Klpd (2008). *Het groene goud, Verslag van een onderzoek naar de cannabissector voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer. Korps landelijke politiediensten.

Laar, M.W. van & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht. Trimbos Instituut.

Laar, M.W. van (2011). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2010*. Utrecht. Trimbos Instituut.

Snippe, J., Bieleman, B., Naayer, H. Ogier, C. (2004). *Preventieve doorlichting cannabissector c.a.* Groningen. Intraval.

MacCoun, R.J. (2011). *What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop system?* In *Addiction 2011, Policy case studies*. Berkeley, CA, USA. Goldman School of Public Policy and UC Berkeley School of Law, University of California.

Openbaar Ministerie (2011). *Aanwijzing Opiumwet (2011A021)*.  
[ <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/drugs/@157996/aanwijzing-opiumwet/> ]. 17 juli 2012.

Richter, S & Niesink, R. (2011). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2010-2011)*. Utrecht. Trimbos Instituut.

Scheepmaker, M.P.C. & Veer, P.B.A. ter (2008). *Afschrikking en generale preventie*. Justitiële verkenningen, jaargang 34, nr. 2, april 2008. Den Haag. Boom Juridische uitgevers.

WODC (2011). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2010*.

## **Overige (geraadpleegde) bronnen**

*Feitenflits Drugsmarkt effectief verplaatst 13/12/2010*. Den Haag. Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, ministerie van Veiligheid en Justitie.

Gegevens WODC, bewerking door onderzoekers op gegevens met betrekking tot soft- en harddrugszaken (2009-2011).

OM data 2003-2008. Den Haag. Openbaar Ministerie.

**D. Potter**

**Effect of Drying on Cannabis Potency**

Dear John,

I read your email of 30<sup>th</sup> March with interest and I am very happy to assist with your enquiry.

You asked me two questions: -

(1) What is the expected total THC content (as weight/weight percentage) range before and after drying of female cannabis 'flowers' (assuming a 75% weight loss during drying)?

(2) What is the expected total THC amount range before and after drying of female cannabis 'flowers' (assuming a 75% weight loss during drying)?

Before specifically answering your question I would emphasise a couple of points.

As Dr Les King, the ex-head of the Forensic Science Service here in the UK, used to emphasise - cannabis is a very variable product. Even on one plant, there will be great variability in the potency of flowers taken from different locations on that plant. Out on the streets, seized samples vary from 2% THC up to 30% or more. Generally however, the overall potency of a dried and manicured cannabis inflorescence tends to be between 10% and 20%. The average is about 15% w/w THC. I will use an example with 15% w/w THC in dried inflorescence to answer the questions.

I should emphasise that fresh cannabis plants do not actually contain much THC at all. They actually contain a molecule called THCA. (You probably know this.) This is converted into THC when the material is heated. This would happen when the material is smoked or baked. It also happens very slowly as a natural part of the ageing process. If someone was impatient, and used excessive heat to dry their cannabis, they could cause the THC to be broken down into CBN (cannabinol). In reality, I would only expect this to happen to a very minor extent.

Potency is strictly a measure of the total THC + THCA content. In most reports, distinctions are not made between THC and THCA and the two are lumped together and simply referred to as THC. I shall do that for the rest of this letter.

To specifically answer your questions, as stated earlier, the average THC content of dry manicured cannabis is approximately 15%. I will assume a 75% weight loss during drying, as you suggest.

# S I G N I F I C A N T

After drying, the floral material will consist of 15% THC + 5% water + 80% other dry matter.

Let us assume that we have 1000 g of this material. That means we have 150 g of THC, 50 g of water and 800 g of other dry material.

Drying from 4000 g to 1000 g represents a 75% loss. Before drying we would have had exactly the same amount of THC (150g) and 800 g of other solids. However, we have a total weight of 4000 g of fresh material, so the water content of this would have been: -

$$4000 \text{ g} - (150 \text{ g} + 800 \text{ g}) = 3050 \text{ g}.$$

The THC concentration of this fresh material would therefore be

$$150 \text{ g} / 4000 \text{ g} \times 100\% = 3.75\% \text{ THC}.$$

So, to answer your first question, as the water has been removed the THC concentration of the material has gone up to 15.0%, because it is no longer diluted by so much water.

To answer Question 2 I would simply say that the **total** amount of THC remains the same before and after drying. However, as I said earlier, if the material had been overheated when drying there could have been a small loss of THC due to thermal degradation.

I hope this helps.

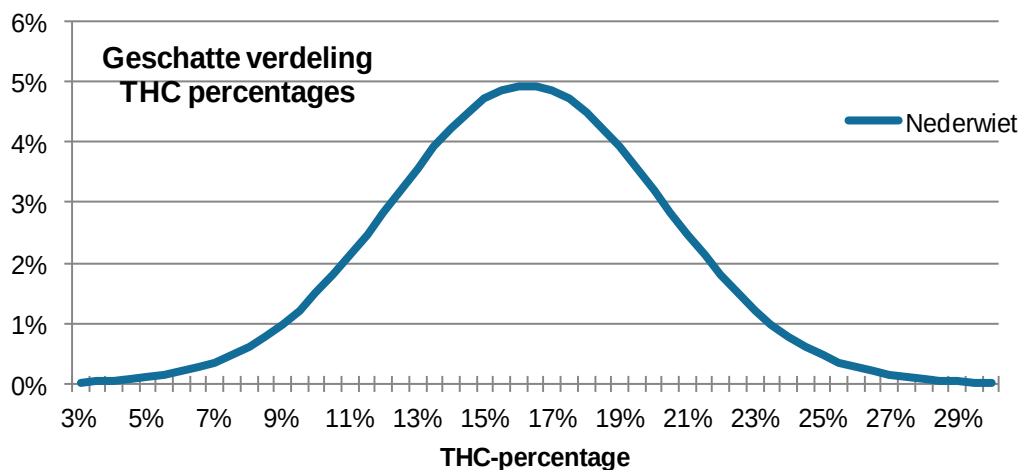
Kind Regards,



Dr David Potter JP

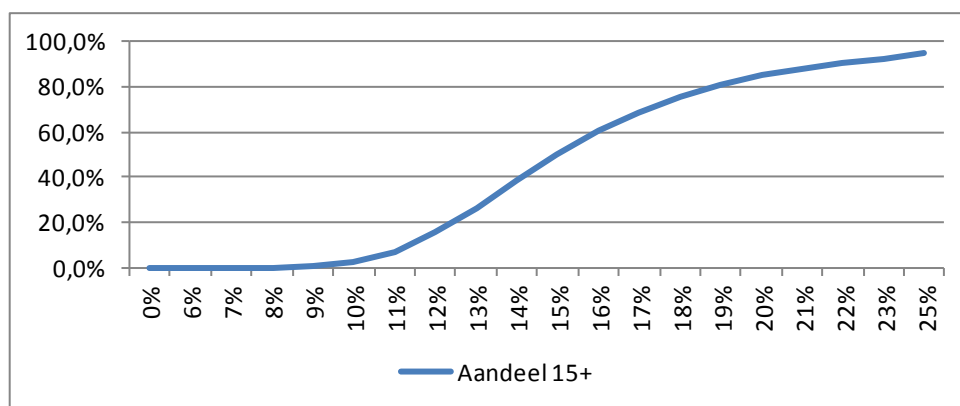
## E. Toelichting op berekeningen THC-percentage

Om de effecten van de maatregel in te kunnen schatten, is het van belang een beeld te hebben van het aandeel van de cannabisproducten met meer dan 15% THC op de Nederlandse markt. De veronderstelling is dat het THC-percentage van cannabisproducten in Nederland een normale verdeling volgt. In figuur 18 is de huidige verdeling van het THC-gehalte in verschillende cannabisproducten weergegeven.



Figuur 18: De verdeling van het THC-percentage<sup>24</sup>

Op basis van de gegevens van Trimbos is voor het model een schatting gemaakt van de verdeling van THC-percentages van nederwiet in 2011. Figuur 19 geeft voor verschillende waarden van het gemiddelde THC-percentage (op de x-as) weer hoeveel procent van de cannabisproducten 15% of meer THC zal bevatten (op de y-as).



Figuur 19: Het aandeel cannabis met 15% THC of meer (zonder meetcorrectie NFI)

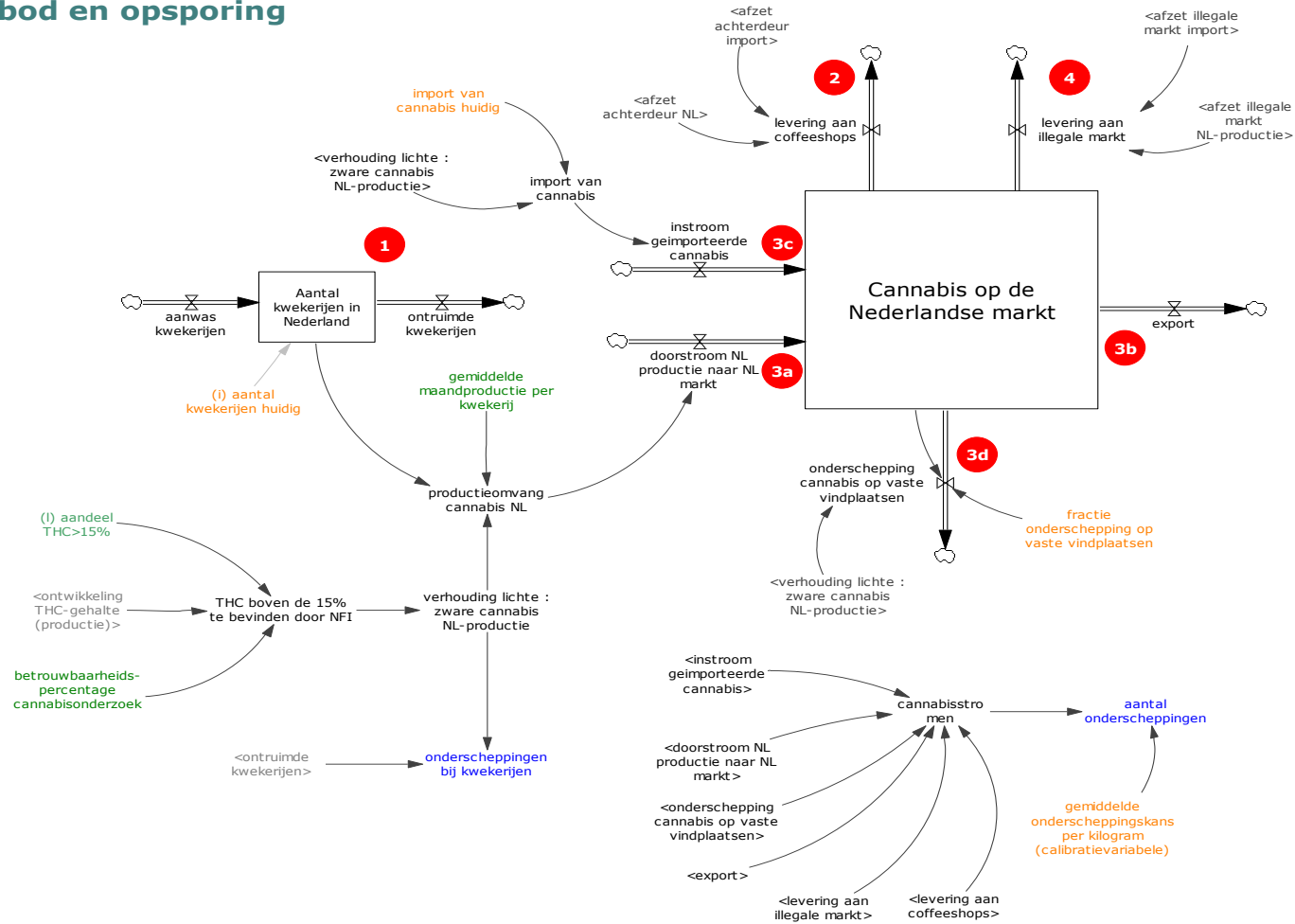
<sup>24</sup> Trimbos (2011).

# S I G N I F I C A N T

De figuur laat zien dat bij het huidige gemiddelde THC-percentages van 16,5% ongeveer 65% van de in Nederland geproduceerde cannabisproducten een THC-percentages heeft van 15% of meer. Als het nieuwe gemiddelde THC-percentages 12,5% bedraagt, zal nog circa 20% van de cannabisproducten in Nederland een THC-gehalte van 15% of meer hebben.



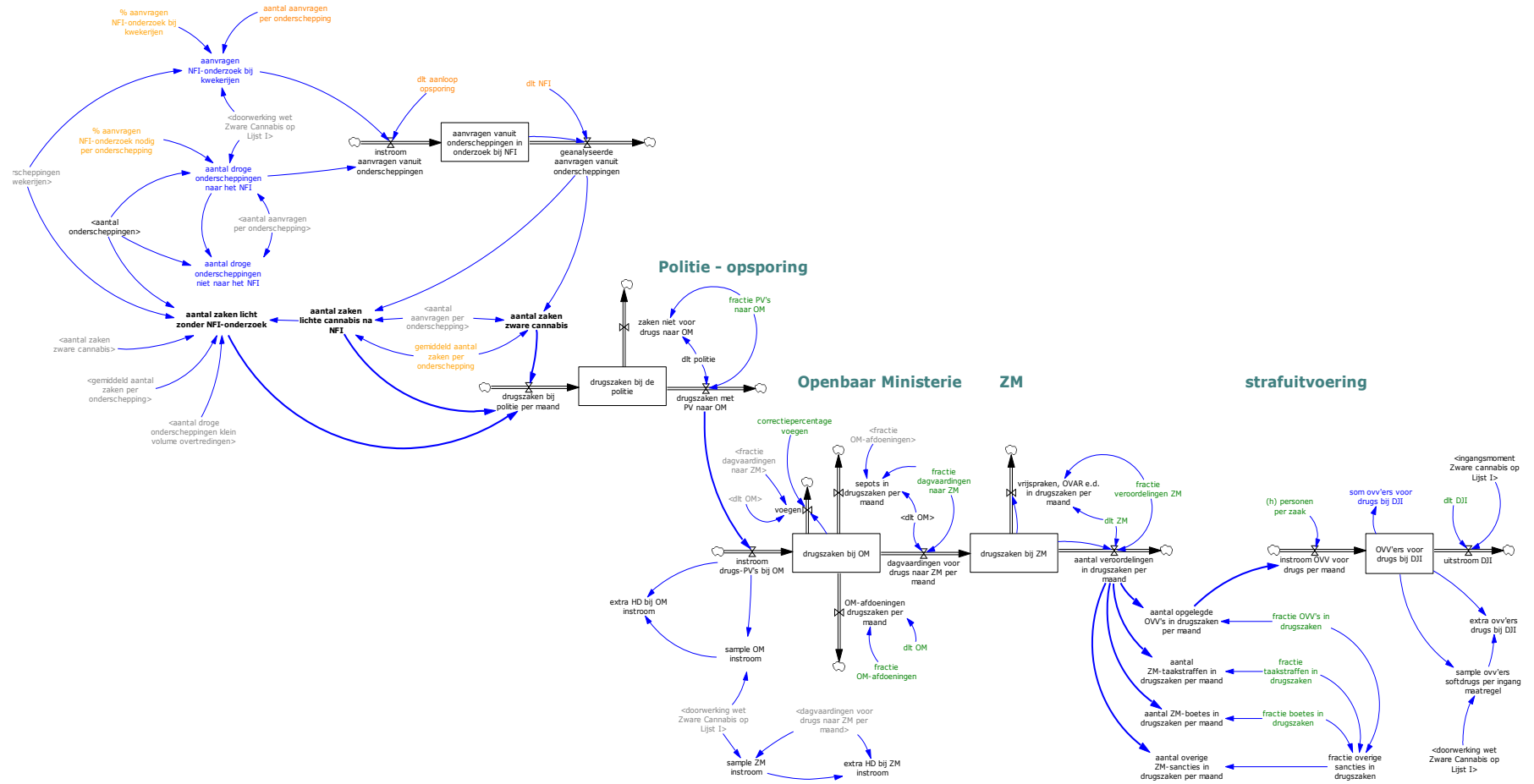
## Aanbod en opsporing





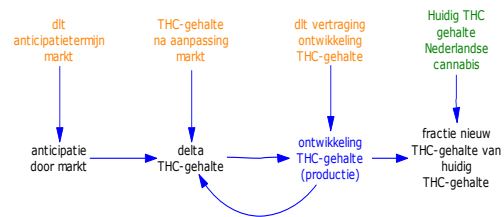
## F. Conceptuele model

## NFI - onderzoek

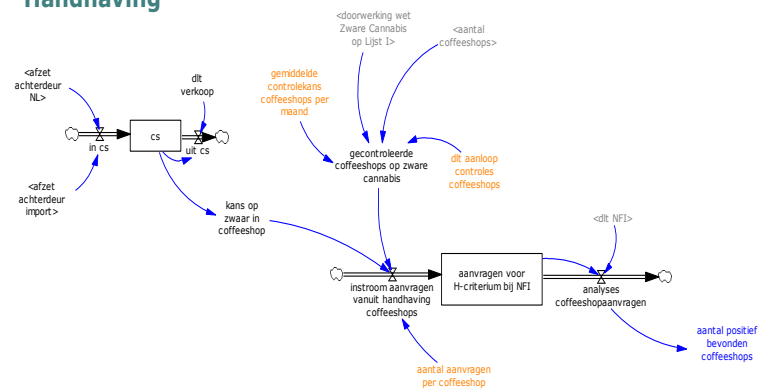


# SIGNIFICANT

## Ontwikkeling THC-gehalte

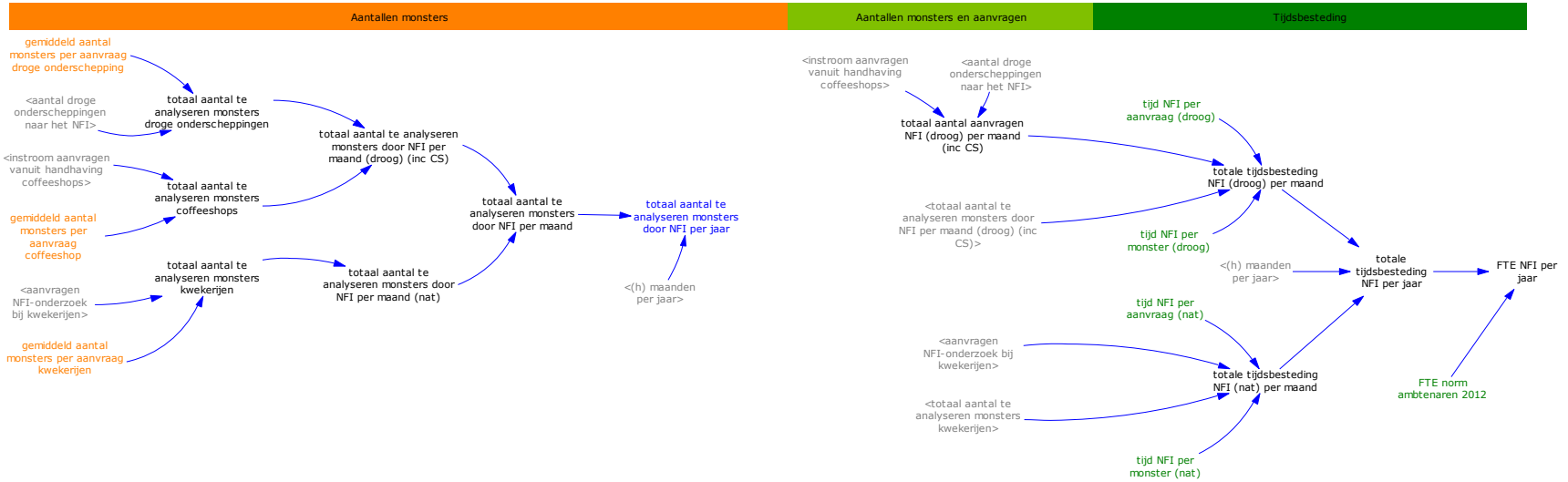


## Bestuurlijke Handhaving



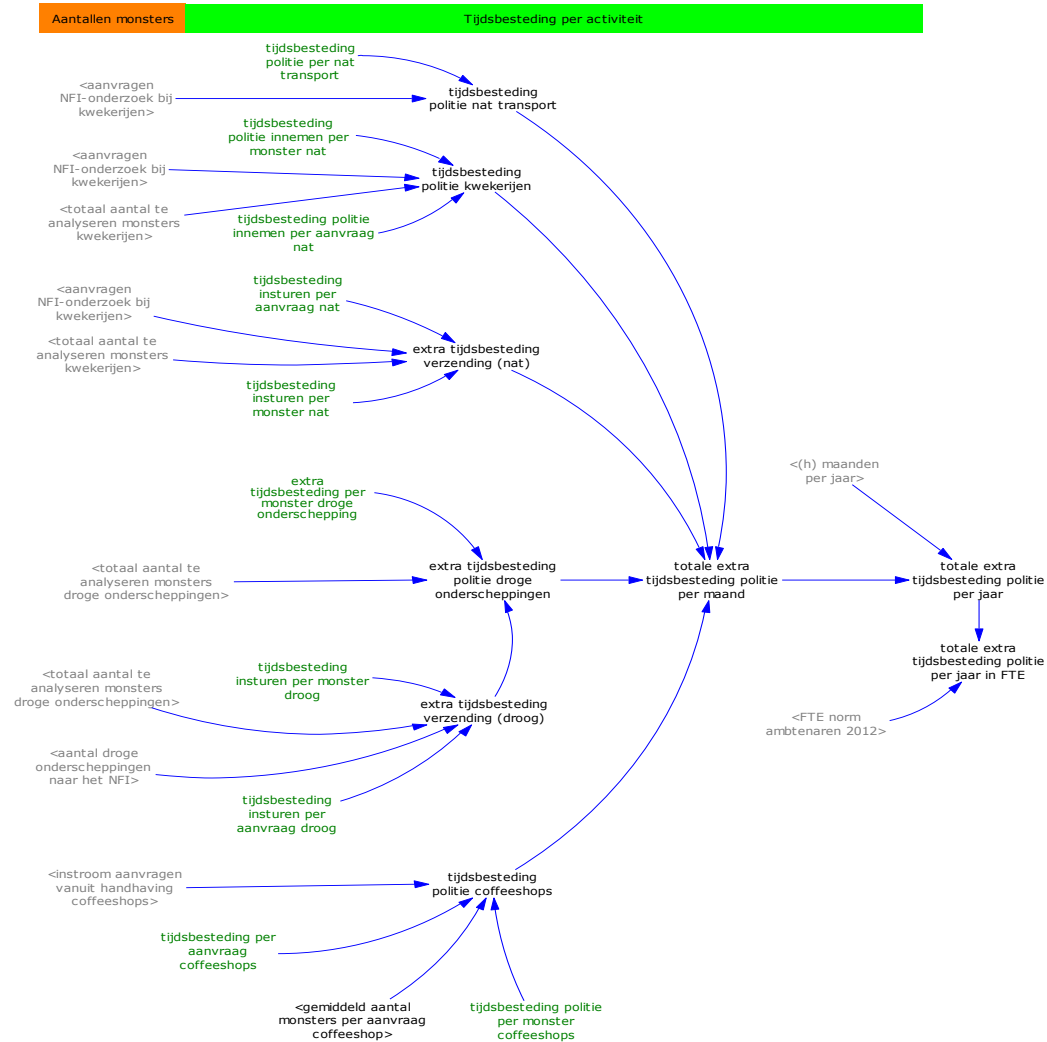
# SIGNIFICANT

## Werklast NFI



# SIGNIFICANT

## Werklast politie



## G. Proces op hoofdlijnen

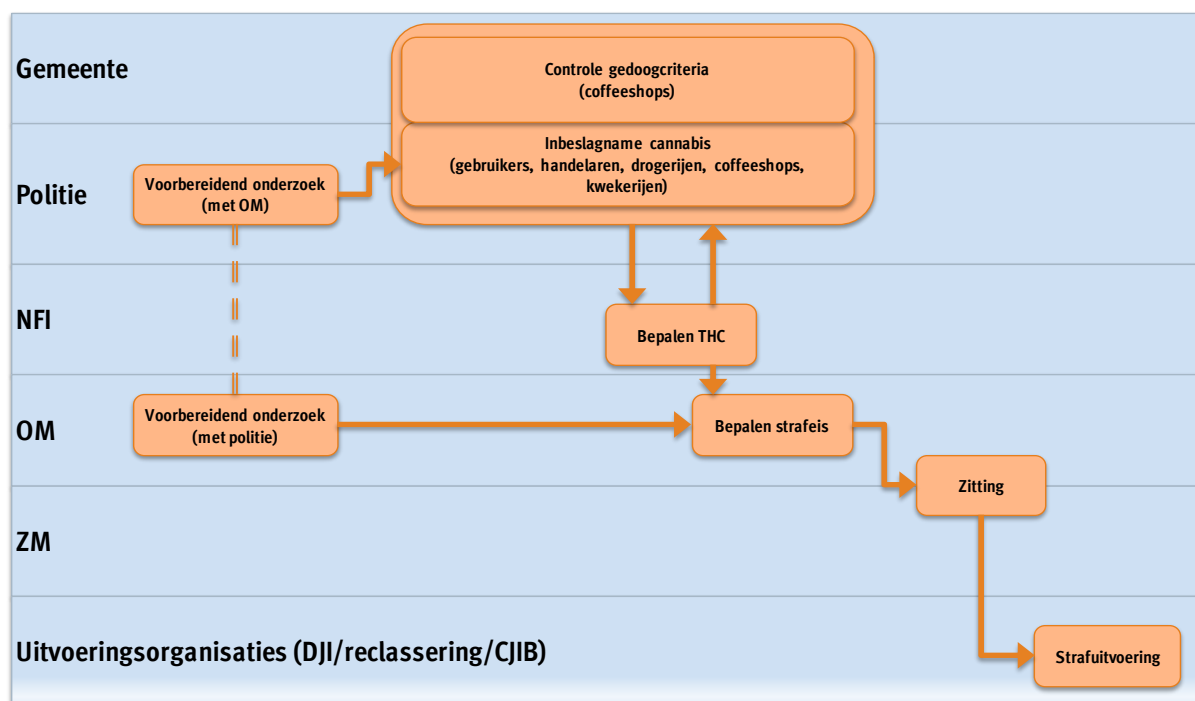
01 Tabel 13 geeft de stappen met bijbehorende activiteiten weer van inbeslagname van cannabis tot uitspraak en uitvoering van opgelegde straffen. In figuur 20 worden de stappen en relaties met andere ketenpartners grafisch weergegeven.

| Stap                   | Activiteiten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Betrokken ketenpartners                                                                                                                                                           |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vorbereiding onderzoek | Vooronderzoek                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | OM, politie                                                                                                                                                                       |
| Inbeslagname cannabis  | <p><b>Politie (regulier-blauw)</b></p> <p>Onderstaande activiteiten zijn vergelijkbaar voor inbeslagname van bezit van droge cannabis (gebruikers, handelaren, drogerijen) en natte cannabis (kwekerijen), maar verschillen qua detailinvulling.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In beslag nemen van cannabis</li> <li>• Transport naar politiebureau</li> <li>• Registratie in Basisvoorziening Handhaving (BVH)</li> <li>• Invullen kennisgeving van inbeslagname (KVI)</li> <li>• Transport naar regionale centrale locatie met forensische opsporing (FO)</li> </ul> <p><b>Politie (FO)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Overdracht SvO's aan FO in Basisvoorziening Handhaving (BVH) en registratie in Landelijk Sporen Volgsysteem (LSV)</li> <li>• Testen en meten (indicatief testen op cannabis, wegen)</li> <li>• Bemonsteren en nemen tegenmonsters tbv. contra-expertise; opslaan tegenmonsters, tevens registreren monsters in LSV</li> <li>• Opmaken aanvraagformulier extern forensisch onderzoek, afstemmen capaciteit en prioriteit met OM en FON en insturen naar het NFI</li> <li>• Transport naar het NFI per dienst Logistiek van het KLPD</li> </ul> | <p>Politie/gemeente</p><br><br><br><br><br><br><br><br><br><br><p>Frontdesk FO</p><br><p>Laborant FO</p><br><p>Laborant FO</p><br><p>FO-medewerker</p><br><p>Dienst Logistiek</p> |

# SIGNIFICANT

|                  |                                                                                                                                                                                              |                          |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
|                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Registratie resultaten THC-meting van het NFI in BVH; opmaken forensische dossier</li> <li>Archiveren en doorsturen van forensisch dossier</li> </ul> | FO-medewerker            |
| Bepalen THC      | Ontvangst en registratie<br>Metingen<br>Rapportage en controle<br>Afhandeling en registratie                                                                                                 | NFI                      |
| Bepalen strafeis | Dossiervorming<br>Verwerking rapportage NFI in advies                                                                                                                                        | OM                       |
| Zitting          | Zitting en uitspraak                                                                                                                                                                         | OM/ZM                    |
| Uitvoering       | Innen boetes door CJIB<br>Uitvoeren toezichten door de reclassering<br>Uitvoeren detentie door DJI                                                                                           | DJI/ reclassering / CJIB |

Tabel 13: Procestappen op hoofdlijn



Figuur 20: Processchema