

# Hennepteelt in Tilburg

Een kosten-batenanalyse van mogelijk alternatief beleid



Auteur : J.H. Besenbruch  
Studentnummer : 289421  
Opleiding : Parttime masterprogramma Bestuurskunde  
Begeleider : Prof. dr C.W.A.M. van Paridon  
Tweede lezer : Dr P.K. Marks  
Datum : 16 september 2007



Omslagfoto : Hennepkwekerij op zolderkamer in Tilburg - november 2006 (© Henk Besenbruch)

# **Hennepteelt in Tilburg**

Een kosten-batenanalyse van mogelijk alternatief beleid



## Voorwoord

---

In september 2004 ben ik in deeltijd begonnen met de Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met de scriptie die nu voor u ligt, rond ik deze opleiding af. Met heel veel plezier kijk ik terug op de afgelopen drie jaar. Met name de samenwerking met mijn medestudenten – onder meer tijdens de Summerschool 2005 in St. Andrews (Schotland) – en de vaak inspirerende college's van de hoogleraren en (gast)docenten van de Erasmus Universiteit hebben grote indruk op mij gemaakt. Ook tijdens mijn scriptietraject heb ik een aantal bijzondere mensen ontmoet. Deze mensen hadden veelal in de dagelijkse praktijk te maken met de aanpak van hennepeteelt in de gemeente Tilburg. In het bijzonder noem ik Saskia Laaper van de gemeente Tilburg die mij in september 2006 heeft geïntroduceerd bij de actoren die een rol spelen bij de aanpak van hennepeteelt. Naast deze positieve ervaringen heb ik tijdens mijn opleiding ook een aantal minder vrolijke momenten moeten doorstaan, bijvoorbeeld toen mijn onderzoek in Tilburg dreigde vast te lopen door een gebrek aan informatie. Op die momenten wist ik mij onder meer gesteund door het optimisme en de adviezen van mijn begeleider – professor Van Paridon – en mijn leidinggevenden bij het ministerie van Justitie die zich zeer constructief hebben opgesteld op de momenten dat mijn studie extra aandacht vergde. Tot slot – maar zeker niet in het minst – heb ik de afgelopen jaren kunnen rekenen op de steun van een aantal mensen in mijn persoonlijke omgeving. In het bijzonder noem ik in dat verband mijn ouders, mijn broer en mijn vriendin Katinka. Mama, papa en Guus, bedankt voor alles wat jullie voor mij hebben gedaan. Jullie nooit aflatende belangstelling was voor mij de afgelopen jaren een enorme stimulans om deze opleiding en dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Katinka, danki pa tur e momentonan special cu nos a pasa a den na Hulanda, na Aruba of otro lugar rond di mundo. Bo amor, alegria i bon consehonan tawata un sostén enorme pa mi, tambe den mi estudio. Ta fantastico pa ta bo guy i pa biba hunto cu bo: mi stimabo!

Rijswijk, 16 september 2007

Henk Besenbruch



# Inhoudsopgave

---

Overzicht tabellen in hoofdtekst	7
Lijst van afkortingen	8
Samenvatting	10
<b>1. Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>2. Hennepteelt: begripsomschrijving, context en probleemstelling</b>	<b>18</b>
2.1. Inleiding	18
2.2. Hennep en hennepeteelt	18
2.3. Nederlands softdrugbeleid	20
2.4. Convenant aanpak hennepeteelt Tilburg	22
2.5. Probleemstelling	23
2.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	23
<b>3. Beoogde en toegepaste onderzoeksmethoden</b>	<b>24</b>
3.1. Inleiding	24
3.2. Interviews met actoren	24
3.3. Enquête onder bewoners	25
3.4. Delphi-methode met deskundigen	26
3.5. Overig onderzoek	28
<b>4. Beschrijving van het welvaartstheoretisch onderzoekskader</b>	<b>29</b>
4.1. Inleiding	29
4.2. Welvaartstheorie	29
4.3. Individuele welvaart	30
4.4. Collectieve welvaart	32
4.5. Marktfalen	33
4.6. Internalisering van externe effecten	34
4.7. Criminaliteit en welvaart	35
4.8. Regulering en handhaving	36
4.9. Kosten-batenanalyse	36
<b>5. Empirisch kader: hennepeteelt en de aanpak daarvan in Tilburg</b>	<b>39</b>
5.1. Inleiding	39
5.2. Algemeen deel huidige situatie Tilburg	39
5.3. Strafrechtelijk optreden	43
5.4. Bestuursrechtelijk optreden	48
5.5. Civielrechtelijk optreden	49
5.6. Regulering	52

<b>6. Onderzoeksresultaten</b>	<b>54</b>
6.1. Inleiding	54
6.2. Kwaliteit onderzoeksresultaten	54
6.3. Productie en consumptie Nederwiet	55
6.4. Verdiensten van henneptelers	58
6.5. Kosten, baten en externe effecten huidige situatie	63
6.6. Kosten, baten en externe effecten regulering	73
<b>7. Conclusies</b>	<b>78</b>
7.1. Inleiding	78
7.2. Onderzoeksproces	78
7.3. Vergelijking huidige situatie met regulering	78
7.4. Kwantitatieve onderzoeksresultaten	79
7.5. Beschrijving PM-posten	80
7.6. Beantwoording deelvragen en hoofdvraag	82
7.7. Wie had gelijk?	84
<b>8. Aanbevelingen</b>	<b>85</b>
Bronvermelding	87
Bijlage 1 – Lijst geïnterviewden	92
Bijlage 2 – Enquête aanpak hennepteelt Tilburg	94
Bijlage 3 – Model verwerking uitkomsten enquête	97
Bijlage 4 – Model verwerking uitkomsten Delphi-methode	101
Bijlage 5 – Berekening aantal oogsten per hennepkwekerij per jaar	104
Bijlage 6 – Berekening gemiddelde levensduur hennepkwekerij	105
Bijlage 7 – Meting van externe effecten	106
Bijlage 8 – Onderbouwing kosten en baten Justitie (straf)	108
Bijlage 9 – Normbedragen per salarisschaal 2006	113
Bijlage 10 – Verdiensten henneptelers en toeleveranciers	114
Bijlage 11 – Onderzoeksresultaten pakkans 50% huidige situatie	118
Bijlage 12 – Onderzoeksresultaten pakkans 50% regulering	121
Over de auteur	123



## Overzicht tabellen in hoofdtekst

---

<b>6.3. Productie en consumptie Nederwiet</b>	<b>55</b>
Tabel 1 - Aantal oogsten per jaar in Tilburg	56
Tabel 2 - Productie van Nederwiet in Tilburg	56
Tabel 3 - Consumptie van Nederwiet in Nederland	57
Tabel 4 - Consumptie van Nederwiet in Tilburg	57
Tabel 5 - Omzet van Nederwiet in Tilburg	58
Tabel 6 - Bestemming productie Nederwiet Tilburg	58
<b>6.4. Verdiensten van henneptelers</b>	<b>58</b>
Tabel 7 - Uitgangspunten betreffende kosten hennepkwekerij	61
Tabel 8 - Uitgangspunten betreffende baten hennepkwekerij	62
Tabel 9 - Opbrengst per geslaagde oogst bij ongestoorde productie	62
Tabel 10 - Opbrengst per oogst inclusief risico-opslag	63
<b>6.5. Kosten, baten en externe effecten huidige situatie</b>	<b>63</b>
Tabel 11 - Winst en belastingheffing huidige situatie	63
Tabel 12 - Kosten en baten productie huidige situatie	64
Tabel 13 - Externe effecten productie huidige situatie	65
Tabel 14 - Kosten en baten aanpak politie	68
Tabel 15 - Kosten en baten aanpak Justitie	69
Tabel 16 - Kosten en baten aanpak gemeente	69
Tabel 17 - Kosten en baten aanpak woningcorporaties	70
Tabel 18 - Kosten en baten aanpak energieleverancier	71
Tabel 19 - Kosten en baten aanpak overige actoren	72
Tabel 20 - Totale kosten en baten huidige situatie	72
<b>6.6. Kosten, baten en externe effecten regulering</b>	<b>73</b>
Tabel 21 - Winst en belastingheffing regulering	74
Tabel 22 - Kosten en baten productie regulering	74
Tabel 23 - Externe effecten productie regulering	75
Tabel 24 - Additionele kosten en baten regulering	76
Tabel 25 - Totale kosten en baten regulering	77
<b>7.4. Kwantitatieve onderzoeksresultaten</b>	<b>79</b>
Tabel 26 - Totalen huidige situatie en regulering (pakkans 25%)	79
Tabel 27 - Totalen huidige situatie en regulering (pakkans 50%)	80

## Lijst van afkortingen

---

AHOJ-G	Affichering, Harddrugs, Overlast, Jeugdigen - Grote hoeveelheden
AO	Algemeen Overleg
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBi	Algemene wet op het binnentreden
Awr	Algemene wet inzake rijksbelastingen
B&W	Burgemeester & Wethouders
BAT	Brabants Afval Team
BBRA	Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
BIBOB	Bevordering integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur
BIGH-LB	Boekhouding, Info, Bestrijdingsmiddelen, Hennep - Levering en Bedrijfsvoering
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BOS	Beslissing Ondersteunend Systeem
BPS	Bedrijfs Proces Systeem
BTW	Belasting Toegevoegde Waarde
BTZR	Besluit Tegemoetkoming Ziektekosten Rijkspersoneel
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
CPB	Centraal Planbureau
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
D66	Democraten 66
EDON	Electriciteitsmaatschappij voor Noord-Oost Nederland
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EU	Europese Unie
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Fte	Fulltime-equivalent
g	gram
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
Gw	Gemeentewet
HB	Henk Besenbruch
KLPD	Korps landelijke politiediensten
kWh	Kilowattuur
MK	Meervoudige Kamer
MMA	Meld Misdaad Anoniem
O&I	Onderzoek & Informatie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PaG	Parket-Generaal
pH	potentiaal Hydrogenium
PM	Pro Memoria
PV	Proces-verbaal
PvdA	Partij van de Arbeid
RM	Rechterlijke Macht

SoFi	Sociaal-Fiscaal
SP	Socialistische Partij
SRN	Stichting Reclassering Nederland
Stb	Staatsblad
Stert	Staatscourant
THC	Delta-9-tetrahydrocannabinol
Tiwos	Tilburgse woonstichting
TK	Tweede Kamer
TOM	Transactiezitting Openbaar Ministerie
UU	Universiteit Utrecht
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VIV	Voorschrift Informatieverstrekking
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VU	Vrije Universiteit
VUT	Vervroegde Uittreding
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
W	Watt
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wm	Wet Milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
Wonw	Woningwet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
WvK	Wetboek van Koophandel
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wwb	Wet werk en bijstand
ZM	Zittende Magistratuur

## Samenvatting

---

Hennepteelt is een onderwerp dat in Nederland al geruime tijd tot op het hoogste politieke en bestuurlijke niveau in de belangstelling staat. Het al dan niet reguleren van hennepteelt is daarbij één van de steeds terugkerende thema's. In februari 2006 kruisten burgemeester Leers van Maastricht en zijn partijgenoot Donner – toenmalig minister van Justitie – in de media hierover de degen. Burgemeester Leers pleitte samen met de punkrockband de Heideroosjes vóór regulering, minister Donner nam in een rap met de titel 'De Don' stelling tégen het standpunt van zijn partijgenoot. De discussie over het al dan niet reguleren van hennepteelt speelde zich later in 2006 ook af in de Tweede Kamer. Aanleiding was het zogenaamde Manifest van Maastricht waarmee burgemeester Leers zich wilde inzetten voor de uitvoering van een concreet experiment betreffende het reguleren van de teelt en de handel van softdrugs binnen zijn gemeente. Een motie van de PvdA en D66 die er toe strekte dit experiment mogelijk te maken, kon echter – na een koerswijziging van de VVD (één van de mede-opstellers van het Manifest) – niet rekenen op de steun van een Kamermeerderheid. De confrontatie tussen burgemeester Leers en minister Donner vormde de aanleiding voor dit onderzoek. Vanwege de verwijzingen naar de kosten van regulering in die confrontatie en het ontbreken van dat perspectief in de latere discussies in de Tweede Kamer is er voor gekozen een kosten-batenanalyse op dit terrein uit te voeren.

Tijdens de oriëntatie op het onderwerp hennepteelt werd een onderzoek naar de aanpak van hennepteelt aangetroffen dat in 2004 in opdracht van het Parket-Generaal werd uitgevoerd. In dat onderzoek werd de aanpak van de gemeente Tilburg genoemd als een mogelijke 'best practice'. Om die reden is de gemeente Tilburg in augustus 2006 benaderd met de vraag of daar interesse bestond voor een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van hennepteelt en de aanpak daarvan. Die interesse bleek er inderdaad te zijn. De gemeente Tilburg werd overigens niet de opdrachtgever van het onderzoek, maar vervulde met name in de beginperiode een faciliterende rol.

Het Nederlandse drugbeleid wordt gekenmerkt door een pragmatische en rationele aanpak waarbij de beheersing van de problematiek rondom drugs centraal staat. Essentieel element in dat beleid is het onderscheid tussen drugs met onacceptabele risico's voor de gezondheid (harddrugs) en drugs waarvan de risico's minder groot worden geacht (softdrugs). Daarnaast speelt ook de mogelijke toepassing van het opportuniteitsbeginsel door het OM een belangrijke rol. Het opportuniteitsbeginsel biedt de mogelijkheid om bij de vervolging van een delict te differentiëren naar de ernst van de potentiële gezondheidsschade die bij het gebruik of misbruik van drugs ontstaat. De insteek van het Nederlandse beleid is dan ook dat drugs primair een probleem vormen voor de volksgezondheid.

Eén van de uitgangspunten van het Nederlandse softdrugbeleid betreft het gedogen van een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden via coffeeshops. Daarmee wordt beoogd de consumentenmarkten van soft- en harddrugs van elkaar te scheiden. Aldus wordt een drempel opgeworpen voor de overgang van het gebruik van softdrugs op dat van harddrugs. Hennep – ook wel cannabis of wiet genoemd – is de belangrijkste softdrug die in Nederland wordt gebruikt. Ook bijzonder aan het Nederlandse beleid is dat – hoewel de verkoop van henneproducten via coffeeshops wordt gedoogd – de teelt van hennep en de levering daarvan aan coffeeshops niet wordt toegestaan. Deze teelt en levering voltrekken zich derhalve in de illegaliteit met alle negatieve gevolgen van dien. Door de regulering van hennepteelt worden deze negatieve gevolgen bestreden, aldus de voorstanders van regulering.

In dit onderzoek is vanuit welvaartsperspectief gekeken naar de huidige situatie in Tilburg omtrent hennepeteelt en de aanpak daarvan. Daarnaast is een inschatting gemaakt van de te verwachten veranderingen in een mogelijk toekomstige situatie van regulering van deze teelt. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: Is de regulering van hennepeteelt voor coffeeshops in Tilburg – met inachtneming van de afspraken in het Convenant aanpak hennepeteelt – vanuit welvaartsperspectief te prefereren boven het huidige beleid ten aanzien van hennepeteelt in de gemeente Tilburg?

Vanuit het gezichtspunt van een afzonderlijk individu is de optimale welvaart betrekkelijk eenvoudig te omschrijven. Ieder individu streeft naar een zo groot mogelijk positief verschil tussen zijn totale baten en zijn totale offers, gegeven de beschikbare middelen. Vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel, ligt het bepalen van het optimum een stuk lastiger. Tussen individuen bestaan immers talloze belangentegenstellingen. Het centrale probleem bij het vaststellen van de collectieve welvaart is dan ook de aggregatie van individuele belangen. Teneinde een uitspraak te kunnen doen over het welvaartseffect van een verandering waarbij er zowel winnaars als verliezers zijn – zoals bij de regulering van hennepeteelt – wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van het Hicks-Kaldor criterium. Volgens dit criterium wordt de maatschappelijke welvaart verhoogd indien er sprake is van een verandering waarbij alle betrokkenen er op vooruit zouden kunnen gaan. In een dergelijke situatie kunnen de winnaars de verliezers immers compenseren. Het compensatiebeginsel vereist overigens niet dat die compensatie ook feitelijk plaatsvindt.

Bij de bepaling van de maatschappelijke welvaart spelen in dit onderzoek de zogenaamde externe effecten een belangrijke rol. Externe effecten kunnen worden gedefinieerd als de voor- of nadelen verbonden aan de consumptie en/of productie van een goed die toevallen aan anderen dan de directe consumenten en producenten van een goed, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Er is dan sprake van marktfalen. Ingrijpen van de overheid kan in een dergelijke situatie bevorderlijk zijn voor de collectieve welvaart. Een voorbeeld van een negatief extern effect van hennepeteelt dat in dit onderzoek naar voren is gekomen, betreft de aantasting van de leefbaarheid in woonwijken.

Wat de beoogde en toegepaste onderzoeksmethoden betreft, kan dit onderzoek worden verdeeld in vier onderdelen. Ten eerste is met behulp van literatuuronderzoek een beschrijving gemaakt van de historie van het Nederlandse drugbeleid en het theoretisch kader (de welvaartstheorie). Ten tweede is met behulp van interviews een beschrijving gemaakt van het huidige beleid ten aanzien van hennepeteelt in de gemeente Tilburg. Vervolgens was het de bedoeling om – ten derde – met een publieksenquête onderzoek te doen naar de gevolgen van illegale hennepeteelt voor de inwoners van Tilburg en – ten vierde – met een schriftelijke vragenlijst bij experts de te verwachten gevolgen van regulering te inventariseren. Deze laatste twee onderdelen zijn echter niet volgens plan verlopen. Het uitzetten van een publieksenquête over (de aanpak van) hennepeteelt stuitte op zwaarwegende bezwaren van de gemeente Tilburg en de schriftelijke vragenronde leverde niet de gewenste respons op. Daardoor is in dit onderzoek – nog meer dan anders het geval zou zijn geweest – gewerkt met aannames en schattingen.

In de gemeente Tilburg wordt hennepeteelt op een integrale wijze aangepakt. Deze aanpak wordt gekenmerkt door strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk optreden tegen hennepeteelers zoals vastgelegd in het Convenant aanpak hennepeteelt. De convenantpartners zijn de gemeente Tilburg, het Openbaar Ministerie, het politiedistrict Tilburg, de stichting maatschappelijke opvang Traverse, Essent Netwerk BV en de Tilburgse woningcorporaties.

Wekelijks worden in Tilburg onder regie van de politie op planmatige wijze een aantal hennepkwekerijen ontmanteld. Daarnaast zijn er ook ongeplande ontmantelingen indien er sprake is van acute gevaarstelling of overlast voor de omgeving. Hennepkwekerijen worden in Tilburg overwegend aangetroffen in woonhuizen. In de onderzoeksperiode (van 1 november 2005 tot en met 31 oktober 2006) ging het in totaal om 218 hennepkwekerijen met een gemiddelde omvang van 296 planten.

Na een ontmanteling volgde altijd een strafrechtelijk traject. Van het totaal aantal zaken werden er 83 door het Openbaar Ministerie zelf afgedaan, waarvan circa 88% door middel van een onvoorwaardelijke taakstraf. In 135 gevallen volgde een politierechterzitting, waarvan het merendeel resulteerde in een onvoorwaardelijke taakstraf veelal in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. De totale kosten van het strafrechtelijke traject worden geschat op circa € 780.000. Daar stond een bedrag van circa € 210.000 aan baten tegenover in de vorm van boetevonnissen en ontnemingen. Het bestuursrechtelijk optreden tegen hennepkwekers kende in de onderzoeksperiode een tweetal verschijningsvormen. Ten eerste werd door de gemeente Tilburg bestuursdwang opgelegd waarmee hennepkwekers de gelegenheid werd geboden de niet-kostbare restanten van hun kwekerijen zelf te verwijderen. De kostbare delen van de inrichting van hennepkwekerijen werden daar aan voorafgaand al op last van de politie, de gemeente en (eventueel) de betrokken woningcorporaties afgevoerd door het afvalverwerkingsbedrijf. Ten tweede werd door de gemeente in een aantal gevallen een uitkering teruggevorderd van uitkeringsgerechtigden die hun neveninkomsten uit hennepcultuur niet hadden gemeld. Bij het civielrechtelijk optreden tegen hennepkwekers ging het om de ontbinding of opzegging van huurovereenkomsten door woningcorporaties. De totale kosten van de aanpak van hennepcultuur – dus inclusief het strafrechtelijk traject – worden in dit onderzoek geschat op circa € 1,6 miljoen. Daar staan baten tegenover van circa € 0,3 miljoen.

De alternatieve beleidsoptie die in dit onderzoek onder de loep is genomen, betreft de situatie waarin hennepcultuur voor coffeeshops wordt gereguleerd. In die situatie blijven de afspraken over de aanpak van niet-gereguleerde hennepcultuur – zoals hiervoor beschreven – onverkort van toepassing. Met regulering wordt beoogd te komen tot een lokaal gesloten controlebaar systeem. Met andere woorden: er komt toezicht op de productie van hennep en de levering daarvan aan coffeeshops. De hennepkwekers die het betreft, moeten zich bij regulering houden aan een aantal criteria. Zo moeten zij een stricte boekhouding voeren, informatie geven over hun product en geen planten telen met een THC-gehalte hoger dan (bijvoorbeeld) 10 procent. Ze mogen geen bestrijdingsmiddelen gebruiken, uitsluitend hennepplanten verbouwen, alleen leveren aan coffeeshops en ze moeten alle kosten van de teelt doorberekenen in de prijs. Verder moeten deze telers zich houden aan alle relevante wet- en regelgeving.

In de opzet van deze kosten-batenanalyse zijn drie componenten te onderscheiden, te weten: de productie van hennep, de externe effecten van die productie en de aanpak van hennepcultuur. Vervolgens is voor deze drie componenten bezien wat er verandert indien de productie van hennep voor coffeeshops wordt gereguleerd. Wat de productie van hennep betreft, is niet uitgegaan van de totale productie. Het overgrote deel van de totale productie is namelijk bestemd voor levering aan het buitenland (96,5%) en voor de illegale verkooppunten in Tilburg (0,9%). Slechts 2,6% van de productie – overeenkomend met de productie van 15 kwekerijen van gemiddelde omvang – is bestemd voor coffeeshops. Bij de waardering van externe effecten van de productie van hennep is wél uitgegaan van de totale productie. Zodoende worden de gevolgen van hennepcultuur voor de Tilburgse samenleving in hun volle omvang meegenomen. Uitgangspunt bij de bepaling van de kosten en baten van de aanpak van hennepcultuur is het handhavingsniveau in de onderzoeksperiode (218 ontmantelingen).

Het is lastig om de totale omvang van de henneproductie in de gemeente Tilburg te schatten. Een cruciaal gegeven bij die schatting is de pakkans. In andere onderzoeken naar de omvang van hennep teelt lopen de pakkansen nogal uiteen. In dit onderzoek zijn de berekeningen daarom zowel uitgevoerd voor een pakkans van 25% (corresponderend met 872 kwekerijen) als voor een pakkans van 50% (corresponderend met 436 kwekerijen). De berekeningen met deze aantallen leiden tot een schatting van de totale productie van hennep tussen de 10,9 en 25,5 ton op jaarbasis. De winst die daarmee wordt gemaakt, wordt geschat tussen de € 12,5 miljoen en € 30,1 miljoen. Wat de productie voor coffeeshops betreft, gaat het slechts om een productieomvang van circa 0,5 ton en daarmee samenhangend een winst van circa € 0,5 miljoen per jaar. Bij regulering gaat van dat bedrag circa € 0,1 miljoen naar de fiscus.

Bij de externe effecten van illegale hennep teelt valt vooral de omvang van de energiediefstal op. In de onderzoeksperiode ging het daarbij om een bedrag tussen de € 1 miljoen en € 2,4 miljoen. Doordat regulering slechts betrekking heeft op 2,6% van de totale productie, blijft de omvang van energiediefstal ook in een situatie van regulering aanzienlijk.

De kosten, baten en externe effecten van de huidige situatie en van een mogelijk toekomstige situatie van regulering zijn in dit onderzoek voor een deel gekwantificeerd. De kwantitatieve onderzoekresultaten zijn in onderstaande tabel op totaalniveau opgenomen, zowel voor een pakkans van 25% als voor een pakkans van 50%.

		bedragen x € 1		
<b>Totaaloverzicht</b>		Kosten	Baten	Saldo
<i>Pakkans 25%</i>				
Totaal huidige situatie	a	4.925.202	1.476.109	-3.449.093
Totaal regulering	b	5.226.436	1.680.594	-3.545.842
<b>Verschil huidige situatie - regulering</b>	<b>( a - b )</b>			<b>96.749</b>
<i>Pakkans 50%</i>				
Totaal huidige situatie	c	3.619.236	1.475.925	-2.143.311
Totaal regulering	d	3.881.410	1.678.894	-2.202.516
<b>Verschil huidige situatie - regulering</b>	<b>( c - d )</b>			<b>59.205</b>

Bovenstaande tabel geeft aan dat het verschil tussen de huidige situatie en regulering klein is. Het verschil wordt geschat tussen € 59.000 en € 97.000 in het voordeel van de huidige situatie. Hierbij is evenwel nog geen rekening gehouden met de PM-posten in dit onderzoek.

De kosten en baten die in dit onderzoek Pro Memoria zijn opgenomen, hebben betrekking op de gezondheid van de producent en de consument, de leefbaarheid in woonwijken, de waardedaling van koopwoningen, de bedrijfsvoering van coffeeshophouders, de kosten en baten van de belastingdienst en de imago- en economische schade die wordt geleden doordat in het buitenland een negatief beeld ontstaat van Nederland in het geval van regulering. Geconcludeerd wordt dat de externe effecten bij de PM-posten betreffende de leefbaarheid in woonwijken en de waardedaling van koopwoningen in geval van regulering iets minder negatief moeten worden gewaardeerd. De PM-posten die bij de beantwoording van de

hoofdvraag evenwel de doorslag geven zijn de posten die gaan over de gezondheid van de consument en de bedrijfsvoering van coffeeshophouders.

In dit onderzoek wordt aangenomen dat het consumeren van vervuilde wiet slecht is voor de gezondheid. Doordat er in de situatie van regulering sprake is van toezicht op de productie, kan een producent bij de teelt geen bestrijdingsmiddelen meer gebruiken. Ook de kans dat wiet vermengd wordt met andere stoffen neemt door toezicht af. Met andere woorden: de kans dat er vervuilde wiet op de markt komt, neemt af en wel met 75%. Dit is namelijk het percentage van de totale omzet dat via Tilburgse coffeeshops zijn weg naar de consument vindt. Het gaat daarbij naar schatting om 4.200 consumenten.

In de huidige situatie lopen coffeeshophouders het risico dat de kwekerijen van hun leveranciers worden ontmanteld. Dat betekent dat deze coffeeshophouders in voorkomende gevallen op zoek moeten naar andere leveranciers. Daarbij lopen zij het risico in aanraking te komen met criminele organisaties. Vrijwel alle deskundigen op het terrein van hennepcultuur zijn het er namelijk over eens dat hennepcultuur door deze organisaties wordt gecontroleerd. Regulering is een mogelijkheid om coffeeshophouders te behoeden voor criminele invloeden in hun bedrijf. Daarmee wordt een de ongewenste vermenging van boven- en onderwereld in deze sector voorkomen.

Alles overwegende wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat de regulering van hennepcultuur voor coffeeshops in Tilburg – met inachtneming van de afspraken in het Convenant aanpak hennepcultuur – vanuit welvaartsperspectief waarschijnlijk te prefereren is boven het huidige beleid ten aanzien van hennepcultuur. Deze conclusie is gebaseerd op de constatering dat de kwantificeerbare verschillen tussen beide beleidsopties in dit onderzoek zeer klein zijn en de inschatting dat de PM-posten in dit onderzoek bij regulering positiever uitpakken dan bij het huidige beleid, met name wat de gezondheid van de consument en de bedrijfsvoering van de coffeeshophouders betreft. Het ‘harde’ bewijs voor deze conclusie is echter niet te leveren. Een proef met gereguleerde hennepcultuur lijkt daarom vooralsnog de meest kansrijke weg naar het antwoord op de vraag of het vanuit welvaartsperspectief verstandig is over te stappen naar een nieuw beleid.

Tot slot van deze scriptie worden twee aanbevelingen gedaan. Ten eerste wordt aanbevolen om meer te investeren in kennisverwerving over hennepcultuur in het algemeen en de effecten daarvan op de samenleving in het bijzonder. Dit zou moeten leiden tot nieuwe impulsen voor het politiek-bestuurlijke debat over dit onderwerp. Daarnaast zou de nieuw verworven kennis van dienst kunnen zijn op het moment dat een experiment met gereguleerde teelt van start gaat. Ten tweede wordt aanbevolen om meer te investeren in onderzoek naar criminele organisaties achter de hennepcultuur. Daarmee wordt de kans groter dat de juiste personen aangepakt worden. Bovendien ontstaan op die manier voor Justitie meer mogelijkheden voor de ontneming van criminele winsten, hetgeen waarschijnlijk tevens zal bijdragen aan de beperking van andere criminele activiteiten.



# 1. Inleiding

---

Hennepteelt staat in Nederland al geruime tijd tot op het hoogste politieke en bestuurlijke niveau in de belangstelling. Een goed voorbeeld daarvan is de woordenstrijd die burgemeester Leers van Maastricht en toenmalig minister Donner van Justitie vorig jaar via de media met elkaar voerden. Begin februari 2006 pleitte burgemeester Leers namelijk – samen met de Limburgse punkrockband de Heideroosjes – met een protestlied en een videoclip vóór regulering van hennepteelt. In één van de coupletten van dat lied werd ook gerefereerd aan de kosten van het beoogde nieuwe beleid in vergelijking tot het bestaande beleid: “Illegale kwekers hebben wij niet in de hand; verbieden helpt niet, er is geen wet tegen bestand. Ik zeg: reguleer, dan kun je wetten maken. En besparen we de samenleving vele dure knaken” (Volkskrant, 8 februari 2006). Later die maand reageerde minister Donner van Justitie op de boodschap van zijn (CDA-) partijgenoot met een ‘rap’, getiteld ‘De Don’. In die ‘rap’ werd ook ingegaan op de financiële gevolgen van het door burgemeester Leers beoogde nieuwe beleid: “Reguleren is te duur, gaan we toch weer naar zuur”. Met criminelen op de loer, lijkt dat me niet de juiste toer” [interpunctie HB] (Volkskrant, 25 februari 2006).

Het hiervoor genoemde protestlied van burgemeester Leers stond niet op zichzelf. Al jaren wordt vanuit Maastricht gepleit voor regulering van hennepteelt. Met de ondertekening van het zogenaamde Manifest van Maastricht – dat in december 2005 het licht zag – bracht burgemeester Leers tot uitdrukking dat hij zich wilde inzetten voor de uitvoering van een concreet experiment betreffende het reguleren van de teelt en de handel van softdrugs binnen zijn gemeente (in paragraaf 5.6 hier nader op ingegaan). Politiek werd hij daarbij gesteund door de opstellers van het Manifest, de (toenmalige) Tweede Kamerleden Albayrak (PvdA), Weekers (VVD) en Van der Ham (D66). Het politieke debat dat vervolgens werd gevoerd tussen de minister van Justitie enerzijds en de woordvoerders van PvdA, VVD en D66 anderzijds werd gedomineerd door de juridische implicaties van een dergelijk experiment. Minister Donner verwees in dat debat herhaaldelijk naar een rapport van het T.M.C. Asser Instituut (2005) en reageerde in lijn met dat rapport – mede namens zijn collega’s van VWS en BZK – als volgt op het Manifest van Maastricht: “Wij zijn in ieder geval van mening dat een wetswijziging die ertoe strekt de softdrugketen te legaliseren of te reguleren of een experiment daartoe mogelijk te maken, niet mogelijk is binnen het bestaande juridische kader van internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen” (TK, 2005-2006, 24 077, nr. 179, p.4). Hij voegde daar overigens de notie aan toe dat er vermoedelijk altijd wel juristen zijn die een ander oordeel hebben en dat uiteindelijk in dit soort gevallen – waarbij het gaat om de uitvoering van verplichtingen van de staat – het laatste woord aan de rechter is. In een AO op 22 juni 2006 werden de argumenten tussen de minister van Justitie en de Tweede Kamer nogmaals gewisseld. Ook in dat overleg gaf minister Donner te kennen dat hij niet wenste mee te werken aan een experiment met gereguleerde hennepteelt, sterker nog: hij dreigde met terbeschikkingstelling van zijn portefeuille over deze kwestie. Naar aanleiding daarvan werd door de leden Albayrak en Van der Ham een motie ingediend waarin de minister van Justitie onder meer werd verzocht “... een aanwijzing te geven aan het Openbaar Ministerie, inhoudende dat er voor de duur van het experiment geen prioriteit dient te worden gegeven aan opsporing en vervolging van de toegestane teelt van en handel in cannabisproducten ten behoeve van de gereguleerde verkoop van cannabisproducten aan consumenten in de gemeente Maastricht” (TK, 2005-2006, 24 077, nr. 185, p.1). Omdat de VVD uiteindelijk niet bereid bleek deze motie te steunen – en er aldus geen Kamermeerderheid tot stand kwam – is deze nog vóór de stemming in de Kamer op verzoek van de PvdA van de agenda afgevoerd.

De hiervoor genoemde confrontatie tussen burgemeester Leers en minister Donner was de aanleiding voor dit onderzoek naar hennepteelt. Vanwege de verwijzingen naar de kosten van regulering in die confrontatie en het ontbreken van dat perspectief in de latere discussies over dit onderwerp in de Tweede Kamer, heeft de onderzoeker er voor gekozen een kosten-batenanalyse uit te voeren op dit terrein. In dat kader werd de gemeente Maastricht begin augustus 2006 benaderd. Het onderzoeksvoorstel is daar gepresenteerd en op ambtelijk niveau besproken. Omdat er ambtelijk veel interesse was voor het onderzoek, werd afgesproken dat het voorstel binnen enkele dagen aan burgemeester Leers zou worden voorgelegd. Zo ver is het echter nooit gekomen. Direct na het bezoek aan de gemeente Maastricht heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen de onderzoeker – die als senior beleidsmedewerker werkzaam is bij de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Justitie – en een contactpersoon bij de toenmalige directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugbeleid (DISAD) van datzelfde ministerie. In dat onderhoud is gesproken over de grote gevoeligheden tussen het departement en de gemeente Maastricht. Het ging daarbij overigens niet alleen om de aanpak van hennepteelt, maar ook om het voornemen van Maastricht om de coffeeshops uit het centrum te verplaatsen naar de rand van de gemeente. Bovendien – zo leerde de ervaring destijds – was Maastricht bereid daarover openlijk de confrontatie met de minister aan te gaan. De vraag was vervolgens of het verstandig was dat een medewerker van Justitie een dergelijk onderzoek zou uitvoeren, ook al was dat op persoonlijke titel en in het kader van zijn opleiding. Alles overwegende heeft de onderzoeker in overleg met zijn begeleider bij de Erasmus Universiteit besloten door te gaan met het onderzoek, maar niet in de gemeente Maastricht.

Na het afbreken van de contacten met Maastricht heeft de onderzoeker nog dezelfde maand de gemeente Tilburg benaderd met de vraag of daar interesse bestond voor een kosten-batenanalyse naar hennepteelt en de aanpak daarvan. De keuze voor Tilburg werd ingegeven door een onderzoek dat in 2004 in opdracht van het Parket-Generaal is uitgevoerd door een student rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam naar de mogelijkheden om hennepteelt op een zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te bestrijden en daarbij de kosten voor het OM en de politie zo laag mogelijk te houden. In de conclusies van dat onderzoek werd gesteld: “ ... een definitief waardeoordeel kan vanzelfsprekend pas gegeven worden indien deze scenario's in de praktijk (vaker) zijn toegepast. De positieve ervaringen met de Tilburgse methode en de vernieuwde Tilburgse methode zijn echter hoopgevend te noemen” (Sno, 2004, p.48). Kortom, de Tilburgse aanpak werd in dit kader genoemd als een mogelijke ‘best practice’. De gemeente Tilburg bleek inderdaad interesse te hebben in het onderzoek en was bereid om het onderzoek te begeleiden in die zin dat de onderzoeker gebruik kon maken van het netwerk van zijn contactpersoon bij de gemeente en overigens ook in staat werd gesteld kennis te nemen van de informatie die bij de gemeente over dit onderwerp beschikbaar was. De gemeente werd derhalve geen opdrachtgever, maar vervulde tot op zekere hoogte wel een faciliterende rol bij het onderzoek.

Vermeldenswaardig in dit verband is dat lopende het onderzoek in de gemeente Tilburg een meerderheid van de Tilburgse gemeenteraad – waaronder de PvdA en D66 – vóór een – door de SP ingediende – motie stemde waarin werd gepleit voor een experiment met legale wietteelt. “Wel werd de motie aangepast met de toevoeging dat de regering in Den Haag eerst ruimte moet bieden voor het experiment voordat het wordt uitgevoerd” (Trouw, 13 maart 2007). Opvallend daarbij was overigens dat de VVD op het laatste moment niet mee stemde omdat ze tegen de afzwakking van de motie was. Opvallend, omdat de VVD medio 2006 in de Tweede Kamer haar steun onthield aan de motie van de leden Albayrak (PvdA) en Van der Ham (D66).

Het nieuwe kabinet (mét PvdA) is heel stellig als het gaat om het Nederlandse drugbeleid in het algemeen en een eventueel experiment met gereguleerde hennepsteelt in het bijzonder. In het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV wordt de intentie uitgesproken om bestaand gedoogbeleid zoveel mogelijk te elimineren of terug te dringen. Handhaving van de rechtsorde en van gestelde regels is – zo stellen de coalitiepartners – een eerste voorwaarde voor maatschappelijke integratie en ontwikkeling. Ook wat eventuele experimenten met gedoogde hennepsteelt betreft, is het nieuwe kabinet zeer duidelijk: die komen er niet. Letterlijk staat er in het Coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007) het volgende:

De bestrijding van de productie van en de handel in drugs wordt evenals de bestrijding van drugsoverlast onverminderd voortgezet. Het wetsvoorstel tot sluiting van woningen bij illegale drugsverkoop wordt met spoed doorgezet. Ten aanzien van jongeren wordt een krachtig preventiebeleid gevoerd. Coffeeshops bij scholen worden gesloten en coffeeshops in de grensstreek worden tegengegaan. De bestrijding van grootschalige wietteelt wordt geïntensiveerd; er komen geen experimenten en er wordt nauw samengewerkt met buurlanden in het grensgebied. Coffeeshops die zich niet houden aan de AHOJ-G criteria worden zonder pardon gesloten (p.34).

De politieke realiteit van dit moment is dus dat er géén experiment komt met gedoogde hennepsteelt. Dat neemt niet weg dat met dit onderzoek een bijdrage kan worden geleverd aan de discussie die ongetwijfeld in de toekomst opnieuw zal worden gevoerd. Om te komen tot een beleidswijziging is niet alleen politieke wil, maar ook kennis van belang. Hopelijk kan dit onderzoek daar een steentje aan bijdragen.

In dit onderzoek wordt naar deze problematiek gekeken vanuit welvaartsperspectief. Eerst wordt gezien wat de kosten, baten en effecten van hennepsteelt en de aanpak daarvan zijn in de huidige situatie in de gemeente Tilburg. Daarna wordt een uitspraak gedaan over deze kosten, baten en effecten in een mogelijk toekomstige situatie van regulering van hennepsteelt voor coffeeshops. In hoofdstuk 2 van deze scriptie worden de begripsomschrijving, de context en de probleemstelling van dit onderzoek nader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de methoden die bij het onderzoek zijn gebruikt alsmede de problemen die zich daarbij hebben voorgedaan. Hoofdstuk 4 bevat het theoretisch kader van dit onderzoek en in hoofdstuk 5 is het empirisch kader opgenomen. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en toegelicht. Deze scriptie wordt afgesloten met de hoofdstukken 7 en 8 waarin respectievelijk de conclusies en aanbevelingen een plaats hebben gekregen.

## 2. Hennepteelt: begripsomschrijving, context en probleemstelling

---

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden het onderwerp, de context en de probleemstelling van dit onderzoek nader omschreven. Om te beginnen volgt in dat kader een korte beschrijving van hennep en hennepeteelt, waarna op hoofdlijnen wordt ingegaan op het Nederlandse softdrugbeleid. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het convenant dat eind 2005 in de gemeente Tilburg is gesloten met de bedoeling de bestrijding van hennepeteelt binnen de gemeentegrenzen stevig ter hand te nemen. Dit convenant vormt het uitgangspunt van wat in dit onderzoek wordt genoemd de *huidige situatie*. Ook wordt er aandacht besteed aan mogelijk alternatief beleid op dit terrein, te weten: *regulering van hennepeteelt voor coffeeshops*. Daarna komt de probleemstelling van dit onderzoek aan de orde, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op het doel, de hoofdvraag en de deelvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enige noties betreffende de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

### 2.2. Hennep en hennepeteelt

Op het Internet is volop algemene informatie te vinden over de geschiedenis, de toepassingen en de eigenschappen van hennep, bijvoorbeeld op de website ‘[www.natuurlijkerwijs.com](http://www.natuurlijkerwijs.com)’. Hennep (*cannabis sativa*) is een éénjarige tweehuizige plant, hetgeen betekent dat het mannelijke en vrouwelijke varianten kent. Oorspronkelijk – duizenden jaren geleden – kwam hennep voor in West- en Centraal Azië, tegenwoordig groeit de plant bijna overal. In West-Europese landen werd hennep in de Middeleeuwen vooral gebruikt voor het maken van touw, kleren en windkeringen. Hennep kent echter nog veel meer toepassingen, zo kan er bijvoorbeeld ook een goede kwaliteit papier van worden gemaakt. In de vorige eeuw hadden extracten van cannabis een belangrijke plaats in de Nederlandse apotheken. Deze extracten werden onder meer toegepast bij astma, toevallen, krampen, slaapstoornissen en migraine. Inmiddels is deze toepassing van cannabis door de ontwikkeling van andere geneesmiddelen minder populair. Ook het gebruik van de hennepplant als roesmiddel gaat vele eeuwen terug. In dat opzicht staat de plant echter nog steeds volop in de belangstelling. “Tegenwoordig is cannabis – na alcohol – wereldwijd het meest gebruikte genotmiddel” (Maalsté & Panhuysen, 2007, p.17). De hennepplant bevat ruim vierhonderd verschillende stoffen waarvan er meer dan zestig alleen maar in de hennepplant voorkomen, de zogenaamde cannabinoïden. Een aantal van die stoffen heeft een actieve werking in het menselijk lichaam. In de negentiende eeuw lukte het onderzoekers om de stof delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) uit de hennepplant te isoleren. THC is de belangrijkste psychoactieve stof in de hennepplant. Niesink (2003) geeft aan dat de hoeveelheid THC die een cannabisplant produceert afhankelijk is van genetische aspecten en van landbouwkundige factoren zoals licht, bodem en de manier waarop de planten worden geoogst. Wat dat laatste betreft, voegt hij er aan toe dat in een warme en droge atmosfeer de cannabisplant meer THC-bevattende harsen produceert, terwijl ze in gematigde omstandigheden juist meer vezels voortbrengt. “Het ligt daarom voor de hand dat cannabisproducten in Nederland die afkomstig zijn van binnen gekweekte planten meer THC zullen bevatten dan soortgelijke producten afkomstig van planten die in de open lucht zijn gekweekt” (Niesink, 2003, p.12). In deze scriptie worden naast de term hennep ook de termen cannabis en wiet gebruikt: daarmee wordt hier steeds hetzelfde bedoeld. Wiet – ook wel Nederwiet of Polderwiet genoemd – is de benaming van een aantal in Nederland gekweekte varianten van de hennepplant.

Maalsté (2007) geeft aan dat aan het begin van de twintigste eeuw onder druk van de Verenigde Staten de eerste drugsconferenties plaatsvonden. Op die conferenties werd het verbod op drugs besproken. Uitvloeisel van deze internationale aandacht voor drugs was de Nederlandse Opiumwet van 1919 waarin een aantal middelen verboden werd verklaard. In het jaar 1928 werd cannabis aan deze lijst van verboden middelen toegevoegd waardoor het vanaf dat moment niet meer toegestaan was om cannabis te bezitten, te gebruiken, te telen, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken en te vervoeren. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het Nederlandse softdrugbeleid. Uitzonderingen op het hiervoor genoemde verbod op de teelt, het bezit, het gebruik en de handel van cannabis zijn de toepassingen voor landbouw en industriële doeleinden (het gaat daarbij om speciale rassen met een zeer laag THC-gehalte) en op medicinale cannabis. In dat kader werd in 2001 het Bureau voor Medicinale Cannabis ingesteld. “De taken van het bureau mogen zich alleen uitstrekken tot geneeskundige of wetenschappelijke doelen en nimmer tot bevoorrading van coffeeshops” (Ministerie van VWS, 2005, p.15).

Naast de hiervoor genoemde uitzonderingen – landbouw, industrie en farmacie – wordt in Nederland ook (illegaal) hennep geteeld voor coffeeshops, niet-gedoogde verkooppunten en export. Bovenkerk (2002) markeert 6 november 1999 als het moment waarop (het leek) dat de economie van de softdrugs in Nederland een nieuwe fase was ingegaan. Hij stelt dat tot aan die datum softdrugs door het grote publiek werden gezien als exotische importproducten die door liefhebbers in kleine partijen werden meegenomen uit vakantielanden of door beroepsmatige smokkelaars in grote hoeveelheden vanuit landen als Marokko, Colombia, Afghanistan en India het land werden binnengebracht. Op 6 november 1999 werd de Rivierenwijk in Deventer opgeschrikt door een invasie van tweehonderdvijftig politiemensen, gemeenteambtenaren en medewerkers van openbare nutsbedrijven die in zes zoekploegen huis-aan-huis kwamen controleren of er binnenpandig op commerciële basis cannabis werd geteeld. De aanleiding voor deze politieactie was echter niet de strafbare teelt van Nederwiet op zichzelf, maar had met name te maken met het alarm dat door de electriciteitsmaatschappij voor Noord-Oost Nederland (EDON) werd geslagen. Het alarm van de EDON zag op de grootschalige diefstal van stroom, de grote belasting van het electriciteitsnet en de soms gevaarlijke situaties die waren ontstaan doordat stroom op ondeskundige wijze werd afgetapt. Ook ontving de politie (anoniem) klachten over stank- en wateroverlast in de wijk. Alles wees er volgens Bovenkerk op dat het hier ging om een goed georganiseerde ‘bedrijfstak’: de planten waren van dezelfde soort, de lichtinstallaties, de meststof en de teelaarde waren identiek, de afdichting van de ruimtes en de bevoeiingssystemen waren gelijkvormig. De verklaringen die de thuishouders tegenover de politie aflegden, leken ingestudeerd: de teelt was voor eigen gebruik bestemd en het betrof de allereerste oogst. Deze politieactie met de codenaam Stroomafwaarts was zeker niet de eerste in haar soort. Vóór die tijd waren er in heel Nederland al tientallen van dergelijke operaties geweest. Echter, door de overvloedige publiciteit van de actie in Deventer – die bijvoorbeeld op film werd vastgelegd door een ploeg van de SBS-televisie – heeft deze vorm van centraal crimineel gestuurde, maar verspreid plaatshebbende inpandige softdrugproductie sterk de aandacht getrokken, aldus Bovenkerk.

Op het Internet is vrij eenvoudig uitgebreide informatie te vinden over het inrichten van een hennepkwekerij inclusief tips om ontdekking van de kwekerij te voorkomen, bijvoorbeeld op ‘nederwiet.punt.nl’. Er zijn verschillende manieren om inpandige hennepkwekerijen in te richten. Doorgaans wordt een kwekerij ingericht in een lege, afgescheiden ruimte die verduisterd is en waarvan de vloer waterdicht is gemaakt. Populair zijn zolderkamers, slaapkamers en kelders, maar ook worden er soms kwekerijen aangetroffen in leegstaande kantoorpanden of ongebruikte stallen.

In de kweekruimte moeten voorzieningen aanwezig zijn voor de aan- en afvoer van water en lucht en er moet electriciteit beschikbaar zijn. Veelal is de watertoevoer in een kwekerij afkomstig uit een reservoir dat gevuld is met water, chemicaliën en groeimiddelen. Voor de doorstroom daarvan wordt dan een pomp gebruikt. Voor de groei van de planten is een goede luchtverversing van groot belang. Daarvoor worden ventilatoren en afzuigapparatuur gebruikt, meestal in combinatie met koolstoffilters om te voorkomen dat er stankoverlast ontstaat. De electriciteit die nodig is, wordt in veel gevallen direct vóór de meter afgetapt. Daar wordt dan een nieuwe relaiskast bevestigd en vanuit die kast worden nieuwe electriciteitskabels naar de kweekruimte geleid. In deze ruimte worden de kabels verbonden met transformatoren en (tijd)schakelaars. Bij binnenteelt onder kunstlicht kan een kweker zelf zijn seizoenen bepalen. De capaciteit van de groeilampen die gebruikt worden, ligt gemiddeld tussen de 400 en 600 Watt. De lampen worden – boven het kweekbed – met kettingen aan een raamwerk gehangen. Het aantal lampen is afhankelijk van de omvang van de kwekerij. In de groeiperiode moeten de lampen circa 18 uur per dag branden. In de bloeiperiode ligt dat aantal op circa 12 uur. Een goede temperatuur voor de kweek ligt met de lampen aan tussen de 20 en 32 graden Celsius en met de lampen uit maximaal 10 graden lager. In de winter als de temperatuur te laag wordt op het moment dat de lampen uit zijn, is extra verwarmingsapparatuur nodig. Tot slot moet de kweker uiteraard ook zorgen voor potten en aarde. In geavanceerde kwekerijen wordt ook wel gebruik gemaakt van apparatuur om de zuurgraad (pH) van de grond te meten. Desgewenst kunnen planten ook gekweekt worden op steenwol, hydrokorrels of kokos. Afhankelijk of er met zaden of met stekken wordt gewerkt en verder afhankelijk van de soort, de intensiteit van de belichting, de bemesting en de overige omstandigheden duurt een groeicyclus van een hennepplant gemiddeld tussen de 12 en 14 weken. Op het moment dat de toppen van de planten amber/bruin zijn, kan er worden geoogst. Na het oogsten van de planten worden deze ondersteboven in een goed geventileerde en donkere ruimte tussen de 4 en 14 dagen te drogen gehangen. Na het drogen zijn de toppen klaar voor gebruik en worden ze fijngeknipt of gehakt tot rookbare wiet. De omvang van de oogst is onder meer afhankelijk van de afstand tussen de planten tijdens de groei- en bloeiperiode, het type plant, de grondsoort, het gebruik van voeding en het aantal en de soort lampen die worden gebruikt.

### **2.3. Nederlands softdrugbeleid**

Op basis van internationale verdragen inzake drugs is Nederland gehouden iets te doen aan drugsbestrijding. Nederland doet dat ook, maar wel vanuit een geheel eigen optiek en met geheel eigen prioriteiten. Van Ooyen-Houben (2006) geeft aan dat Nederland daarbij heeft gekozen voor een pragmatische en rationele aanpak en in dat kader zoekt naar *beheersing* van de situatie rondom drugs. “In 1976 heeft Nederland een belangrijke stap gezet. Toen is in de Opiumwet een *onderscheid* aangebracht tussen drugs met onacceptabele risico’s voor de gezondheid (harddrugs) en hennepproducten waarvan de risico’s minder groot worden geacht (softdrugs)” (Van Ooyen-Houben, 2006, p.24). Vanaf die tijd zijn bij de Opiumwet twee lijsten opgenomen respectievelijk met alle verboden harddrugs (lijst I) en alle verboden softdrugs (lijst II). Van Ooyen-Houben stelt dat deze scheiding – in combinatie met het *opportunitiebeginsel* – een essentieel element in het Nederlandse drugbeleid vormt. Wat het opportunitiebeginsel betreft, stelt Corstens (2005) dat de officier van justitie die belast is met de beslissing of een strafzaak ter berechting aan de rechter moet worden voorgelegd daarbij de haalbaarheid van een schuldigverklaring en de opportuniteit van de (verdere) vervolging moet betrekken. Ten aanzien van de haalbaarheid anticipeert de OvJ op het te verwachten oordeel van de rechter. Bij de beoordeling van de opportuniteit gaat het om gronden die ontleend worden aan het algemeen belang. Corstens schrijft hierover:

Het opportuniteitsbeginsel kan worden gegrond op de gedachte dat niet bij voorbaat voor alle gevallen in abstracto kan worden vastgesteld dat strafvervolgning een adequate reactie op het plegen van een strafbaar feit vormt. Strafbare feiten kunnen in zo verschillende gedaanten en onder zo verschillende omstandigheden worden gepleegd dat het te allen tijde vervolgen daarvan tot zeer negatieve resultaten kan leiden. Die resultaten kunnen ook voor de samenleving negatief zijn (p.500).

De scheiding van hard- en softdrugs in combinatie met het opportuniteitsbeginsel biedt het beleid de mogelijkheid om te differentiëren naar de ernst van de potentiële gezondheidsschade die bij het gebruik of misbruik van drugs ontstaat. De insteek van het Nederlandse beleid is dan ook dat drugs primair een volksgezondheidsprobleem zijn, aldus Van Ooyen-Houben. Het huidige drugbeleid is gebaseerd op de principes uit een nota van de ministers van VWS en Justitie en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken uit 1995, getiteld: Het Nederlandse drugbeleid, continuïteit en verandering. Een aantal elementen uit deze nota over het Nederlandse softdrugs- en coffeeshopbeleid wordt hierna kort genoemd. Eén van de uitgangspunten van het Nederlandse softdrugbeleid betreft het gedogen van een relatief laagdrempelig aanbod van gebruikershoeveelheden. Daarmee wordt beoogd de consumentenmarkten van soft- en harddrugs van elkaar te scheiden, waardoor een drempel wordt opgeworpen voor de overgang van het gebruik van softdrugs op dat van harddrugs. “In de praktijk heeft dit uitgangspunt na enige tijd geleid tot het gedogen door justitie van de verkoop van softdrugs in jeugdhuizen door bonafide huisdealers. Vervolgens zijn de zogenoemde coffeeshops ontstaan waarbinnen op commerciële basis softdrugs worden verkocht aan meerderjarigen” [interpunctie HB] (TK, 1994-1995, 24 077, nr. 3, p.6). In deze nota werd ten aanzien van de teelt van cannabis evenwel gesteld dat deze – op grond van internationale verdragen – strafbaar gesteld moest blijven. Legalisering werd (ook toen al) gezien als een onbegaanbare weg. De betrokken bewindslieden schrijven in de nota echter ook het volgende: “Wel is naar ons oordeel het moment gekomen waarop, binnen de verdragsrechtelijke mogelijkheden, meer duidelijkheid kan en moet worden geschapen over de grenzen waarbinnen de exploitanten van coffeeshops hun activiteiten kunnen verrichten” (TK, 1994-1995, 24 077, nr. 3, p.15). Deze uitspraak impliceert dat de in dit verband relevante verdragen de toepasselijkheid van het opportuniteitsbeginsel onverlet laat.

In de zogenaamde *cannabisbrief* van de ministers van VWS, Justitie en BZK (april 2004) wordt gesteld dat de teelt van Nederwiet omvangrijk is en steeds meer een bedrijfsmatig karakter krijgt waarbij betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit aan de orde is. In lijn met het Veiligheidsprogramma van oktober 2002 (TK, 2002-2003, 28 684, nr. 1) en het rapport Bovenkerk wordt in deze brief de intensivering van de aanpak van de teelt van cannabis herbevestigd. “Van gemeenten wordt verwacht dat zij de bestuursrechtelijke handhaving van de hennep-teelt stimuleren en intensiveren door samenwerkingsconvenanten aan te gaan met private partijen en diensten, waarin afspraken worden neergelegd over ieders inzet bij deze handhaving” (TK, 2003-2004, 24 077, nr. 125, p.7). Aldus is met de cannabisbrief de basis gelegd voor het zogenaamde hennepconvenant dat eind oktober 2005 in de gemeente Tilburg is gesloten (zie paragraaf 2.4.).

Hennep-teelt is strafbaar volgens de Opiumwet, artikel 3 onder B. Daar staat onder meer dat het verboden is een middel uit lijst II behorende bij de Opiumwet – waaronder hennep – te telen. Het aanwezig hebben van hennep is strafbaar volgens de Opiumwet, artikel 3 onder C. Overigens wordt het telen en aanwezig hebben van kleine hoeveelheden niet vervolgd. Onder kleine hoeveelheden wordt in dit verband een aantal van vijf planten verstaan. Dat heeft het Openbaar Ministerie vastgelegd in beleidregels.

Met beleidsregels wordt het gebruik van wettelijke bevoegdheden door bestuurlijke instanties nader bepaald. “Die Beleidsregels worden onderscheiden in aanwijzingen, richtlijnen voor strafvordering, instructies en handleidingen. De aanwijzingen bevatten dwingende, normatieve regels en worden onder meer gebruikt om leiding te geven bij de uitoefening van discretionaire bevoegdheden op het terrein van opsporing en vervolging” (Corstens, 2005, p.32). Volgens de Aanwijzing Opiumwet (Stcrt 2000, 250 en 2004, 246) van het college van procureurs-generaal wordt de teelt van hennep niet vervolgd als de teelt maximaal vijf hennepplanten betreft. Of er boven het aantal van vijf planten sprake is van hennepsteelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, hangt af van de mate van professionaliteit van de teler. In de Aanwijzing Opiumwet worden daarvoor indicatoren gegeven betreffende belichting, verwarming, ventilatie e.d. Wat het aanwezig hebben van hennep betreft, is door het Openbaar Ministerie de grens voor vervolging gelegd bij vijf gram henneproducten (de gebruikershoeveelheidnorm). Bergmans (2006) beschrijft dat er – gezien het gewicht van hennepplanten – feitelijk sprake is van twee conflicterende normen die gehanteerd worden. “De beide normen tegen elkaar afwegend lijkt het mogelijk dat de hennepsteller die vijf hennepplanten teelt, in strijd kan handelen met de norm dat hij maximaal een gebruikshoeveelheid van vijf gram aanwezig mag hebben” (Bergmans, 2006, p.36). Gegeven de jurisprudentie op dit terrein vraagt Bergmans zich daarom af of er nog wel ruimte is om voor eigen gebruik te telen. Deze grensgevallen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

#### **2.4. Convenant aanpak hennepsteelt Tilburg**

Op 31 oktober 2005 is in Tilburg onder regie van de gemeente – voor een periode van drie jaar – een Convenant aanpak hennepsteelt gesloten. Naast de gemeente Tilburg waren daarbij betrokken: het Openbaar Ministerie, het politiedistrict Tilburg, de stichting maatschappelijke opvang Traverse, Essent Netwerk BV en de Tilburgse woningcorporaties, te weten: stichting Wonen Breburg, stichting TBV Wonen, Tiwos en de woningstichting St. Lambertus. De convenantpartners zijn samen een werkwijze overeengekomen die wordt gekenmerkt door strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk optreden. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de regie ten aanzien van de ontmantelingen berust bij het Openbaar Ministerie. De politie draagt zorg voor de opsporing en de operationele regie tijdens de ontmantelingen. De gemeente Tilburg treedt bestuursrechtelijk op door het opleggen van bestuursdwang aan hennepstellers en de Tilburgse woningcorporaties en Essent Netwerk BV dragen zorg voor de civielrechtelijke aanpak. De stichting maatschappelijke opvang Traverse – tot slot – wordt door de woningcorporaties betrokken bij afwegingen omtrent ontbindings-ontnuimingsprocedures en neemt daarnaast eventuele noodopvang en woonbegeleiding voor haar rekening. Over het doel van de samenwerking schrijft Laaper (2005) het volgende:

Het doel van de samenwerking is het nemen van preventieve en repressieve maatregelen teneinde zowel gevaarlijke situaties te beëindigen en criminele activiteiten in de vorm van het exploiteren, dan wel ter beschikking stellen van (delen van) woningen ten behoeve van hennepkwekerijen te voorkomen en te bestrijden als de daaraan gekoppelde hinder en overlast en verslechtering van het woon- en leefklimaat tegen te gaan [interpunctie HB] (p.2).

In dit onderzoek is onder meer nagegaan wat de kosten en baten zijn van de aanpak van hennepsteelt in Tilburg volgens bovenstaande werkwijze (de huidige situatie). Daarnaast is mogelijk alternatief beleid onder de loep genomen. Dit alternatief wordt in het vervolg van deze scriptie regulering genoemd. Wat regulering betreft, wordt bedoeld op een situatie waarin de teelt van hennep en de levering daarvan aan coffeeshophouders gereguleerd is.



## **2.5. Probleemstelling**

Dit onderzoek beoogt op hoofdlijnen inzicht te geven in de maatschappelijke kosten en baten van een tweetal beleidsopties betreffende hennepeteelt en de aanpak daarvan in de gemeente Tilburg. In dat kader is vanuit welvaartsperspectief onderzoek verricht naar de huidige situatie in Tilburg en een mogelijk alternatief beleid in de vorm van regulering van hennepeteelt voor coffeeshops. Het doel van het onderzoek, de deelvragen en de hoofdvraag worden als volgt geformuleerd.

### *Doel van het onderzoek*

Het doel van dit onderzoek is om op hoofdlijnen inzicht te krijgen in de maatschappelijke kosten, baten en effecten van hennepeteelt en de huidige aanpak van hennepeteelt in de gemeente Tilburg alsmede in de maatschappelijke kosten, baten en effecten van een mogelijk alternatief beleid in de vorm van regulering voor coffeeshops. Aldus wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de kennis over dit onderwerp en daarmee aan de politiek-bestuurlijke discussie die hierover in de toekomst eventueel weer gevoerd wordt.

### *Hoofdvraag*

Is de regulering van hennepeteelt voor coffeeshops in Tilburg – met inachtneming van de afspraken in het Convenant aanpak hennepeteelt – vanuit welvaartsperspectief te prefereren boven het huidige beleid ten aanzien van hennepeteelt in de gemeente Tilburg?

### *Deelvragen*

1. Wat is het huidige beleid betreffende hennepeteelt en de aanpak daarvan in Tilburg?
2. Welke kosten, baten en externe effecten zijn verbonden aan het huidige beleid?
3. Wat wordt in dit onderzoek verstaan onder regulering van hennepeteelt voor coffeeshops?
4. Welke kosten, baten en externe effecten zijn van deze regulering te verwachten?

## **2.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

Er is niet eerder onderzoek verricht naar de maatschappelijke kosten, baten en effecten van hennepeteelt en de aanpak daarvan in de gemeente Tilburg (of elders). De wetenschappelijke betekenis van dit onderzoek is dan ook dat er kennis wordt toegevoegd. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is lastig te aan te geven. Het debat over de aanpak van hennepeteelt en vooral over de effecten van regulering van hennepeteelt laait regelmatig op. In dat debat kan gebruik worden gemaakt van de kennis die voortkomt uit onderzoek. Aldus kan gesteld worden dat met dit onderzoek een bijdrage wordt geleverd aan het (maatschappelijke) debat omtrent (de aanpak van) hennepeteelt en de eventuele regulering van hennepeteelt ten behoeve van de levering aan coffeeshops in de toekomst.

## **3. Beoogde en toegepaste onderzoeksmethoden**

---

### **3.1. Inleiding**

Naast literatuuronderzoek – dat onder meer ten grondslag heeft gelegen aan het theoretisch kader en de beschrijving van de historie van het drugbeleid in Nederland – werd bij de start van dit onderzoek naar de aanpak van hennepeteelt in de gemeente Tilburg uitgegaan van drie onderzoeksmethoden. Ten eerste bestond het voornemen om de huidige situatie in Tilburg in beeld te brengen door middel van interviews met actoren die betrokken zijn bij de aanpak van hennepeteelt in Tilburg. Ten tweede werd uitgegaan van een enquête onder inwoners van de gemeente over de aspecten leefbaarheid en overlast. Bij de voorspelling van de effecten van regulering (een mogelijk toekomstige situatie) zou – ten derde – gebruik gemaakt worden van de Delphi-methode, waarbij een beroep zou worden gedaan op de kennis van een aantal deskundigen op dit terrein. In dit hoofdstuk wordt op deze onderzoeksmethoden ingegaan en wordt beschreven hoe het onderzoek in de praktijk haar beslag heeft gekregen.

### **3.2. Interviews met actoren**

Voor het verkrijgen van informatie over de huidige aanpak van hennepeteelt in de gemeente Tilburg, is gekozen om interviews te houden met een aantal van de meest betrokken actoren bij deze aanpak (met uitzondering van de hennepelers zelf). De gemeente Tilburg heeft de onderzoeker daarbij ondersteund door medio september 2006 naar alle betrokkenen een introductiebrief te sturen waarin dit onderzoek werd aangekondigd en waarin gevraagd werd om medewerking te verlenen. De interviews zijn afgenomen in de periode september 2006 - maart 2007. Het ging om 17 gesprekken van gemiddeld 1 uur met in totaal 22 personen (zie bijlage 1, onderdeel A). Deze interviews zijn echter niet gehouden aan de hand van vragenlijsten. Wel is tijdens de interviews steeds een vooraf vastgestelde structuur gevolgd.

Om te beginnen werd ingegaan op de rol van betrokkenen bij de aanpak van hennepeteelt in de gemeente Tilburg. Alle gesprekspartners hebben de gelegenheid gehad om hun dagelijkse werkzaamheden – met name wat dit onderwerp betreft – nader toe te lichten. Vervolgens is ingegaan op de kosten en baten van (de aanpak van) hennepeteelt. Omdat het over het algemeen – begrijpelijkerwijs – niet mogelijk was om tijdens de gesprekken concrete bedragen te noemen, werd in alle gevallen afgesproken dat daar later nog op terug zou worden gekomen. Tot slot werd aandacht besteed aan de positieve en negatieve externe effecten van hennepeteelt en de huidige aanpak in Tilburg. Vooral wat dat laatste onderdeel betreft, heeft de onderzoeker vaak dezelfde verhalen vernomen (over de teloorgang en het herstel van normen en waarden, over de verloedering van wijken, de grote verdiensten van de hennepelers en de steeds verder toenemende georganiseerde criminaliteit). Tijdens een aantal gesprekken is geprobeerd om van gedachten te wisselen over het mogelijk toekomstige scenario van regulering, maar die pogingen leverden over het algemeen weinig concrete inzichten op.

De interviews zijn opgenomen en op hoofdlijnen uitgewerkt. Naar aanleiding daarvan zijn – zoals afgesproken – aanvullend een groot aantal gedetailleerde vragen over kosten en baten aan betrokkenen voorgelegd. De antwoorden op deze vragen moesten komen uit de (financiële) administraties van de betreffende organisaties. De respons op de gestelde vragen was echter niet altijd even bevredigend. Het vergde in een relatief groot aantal gevallen enkele herinneringen alvorens de vragen werden beantwoord. In een aantal gevallen bleven de antwoorden (alsnog) deels of zelfs geheel uit.

### 3.3. Enquête onder inwoners

In het theoretisch kader in hoofdstuk 4 wordt ingegaan op externe effecten van projecten en beleidsalternatieven. Externe effecten worden daar omschreven als voor- of nadelen verbonden aan de consumptie en/of productie van goederen die toevallen aan anderen dan de directe consumenten en producenten zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Aldus kan de *overlast* die in woonwijken wordt veroorzaakt door hennep teelt worden benoemd als een (negatief) extern effect. Omdat voor externe effecten geen marktprijzen tot stand komen, moest in dit onderzoek een methode worden gevonden voor de waardering van deze overlast. In dat kader is gekozen voor een *directe waarderingsmethode*. Dat betekende dat aan individuen gevraagd zou worden hoeveel geld ze over hadden voor een verbetering van hun woonomgeving door het verdwijnen van de overlast die door hennep teelt werd veroorzaakt. Bij deze waarderingsmethode zou gebruik gemaakt worden van een enquête.

In het kader van de samenwerking tussen de onderzoeker en de gemeente Tilburg is eind oktober 2006 aan de gemeente een voorstel voorgelegd voor het uitzetten van een enquête onder bewoners van Tilburg (zie de bijlagen 2 en 3). Op dat moment waren er al contacten gelegd met het team Onderzoek & Informatie (O&I) van de gemeente Tilburg en de politie Midden- en West-Brabant. In overleg met de politie zijn voor dit deel van het onderzoek destijds de gebieden Groenewoud-Oost en Wandelbos-Noord geselecteerd. In Groenewoud-Oost was sprake van afnemende ‘henneproblematiek’. In Wandelbos-Noord deed zich juist een tegenovergestelde ontwikkeling voor. O&I heeft vervolgens in kaart gebracht dat het bij deze gebieden in totaal om 1.464 bewoonde adressen en 3.744 personen ging. Het verzendklaar maken en het huis-aan-huis bezorgen van de enquêtes zou worden geregeld via O&I en voor de retourzendingen zou gebruik gemaakt worden van het antwoordnummer van de gemeente Tilburg (op een neutrale envelop).

Op 31 oktober 2006 heeft er over het voorstel voor het uitzetten van een enquête een overleg plaatsgevonden op het gemeentehuis in Tilburg tussen de onderzoeker, twee medewerkers van het programmabureau Veiligheid (een projectleider en een communicatieadviseur), een medewerker van O&I en een medewerker van Beleidscontrol en Instrumentatie. In het overleg bleek dat er binnen de gemeente Tilburg – zowel ambtelijk als politiek – behoefte was aan een publieksonderzoek over de aanpak van hennep teelt. Dat onderzoek zou onder meer moeten gaan over de ervaringen van burgers met overlast door hennep teelt, de bereidheid om die overlast te melden en de mate waarin het huidige beleid bijdraagt aan het veiligheidsgevoel van burgers. Ook werd vastgesteld dat er behoefte is aan een onderzoek naar de kosten-batenverhouding van de aanpak van hennep teelt, mede met het oog op het alternatief van regulering van die teelt voor de toelevering aan coffeeshops. In het overleg werd echter ook geconstateerd dat hennep teelt een beladen onderwerp is met een grote politiek-bestuurlijke gevoeligheid. Het is met name deze gevoeligheid die er toe geleid heeft dat het voorstel voor het uitzetten van een enquête niet ondersteund werd door de gemeente Tilburg. Letterlijk schrijft Laaper (2006) in het verslag van de bedoelde bijeenkomst:

De enquête in het algemeen, maar ook de kosten-baten kunnen makkelijk leiden tot allerlei negatieve reacties: van een gebrek aan respons (wat een moeilijke vragen), tot wantrouwen over de anonimiteit (lap ik hiermee mijn buurman erbij, daar komt hij vast achter), tot onderlinge spanningen in de buurt (mijn buurman gaat me verklikken), maar ook onbegrip/ergernis (moet ik soms extra geld gaan betalen? laat de gemeente nou eens wat gaan doen) en dus tot negatieve publiciteit in de pers en vragen in de Raad [interpunctie HB] (p.2).

Nadat was vastgesteld dat er bij de gemeente Tilburg uiteindelijk toch geen steun te vinden was voor het uitzetten van een enquête onder bewoners, kwam de vraag aan de orde of de onderzoeker een dergelijk enquête wellicht zelf zou kunnen uitvoeren. De gemeente stelde zich op het standpunt dat die vraag ontkennend moest worden beantwoord omdat het onderzoek zou plaatsvinden “onder de vlag van de gemeente” (Laaper, 2006, p.2). Hoewel deze formulering niet juist is, heeft de onderzoeker toch besloten om de enquête niet door te laten gaan teneinde te voorkomen dat de gemeente Tilburg (mogelijk) geconfronteerd zou worden met de daaruit voortvloeiende negatieve reacties. Op verzoek van de begeleider van het onderzoek is de beoogde enquête evenals de beschrijving van het proces hieromtrent wel opgenomen in deze scriptie.

### **3.4. Delphi-methode met deskundigen**

In het kader van dit onderzoek naar de aanpak van hennepcultuur in de gemeente Tilburg is geprobeerd een *voorspelling* te doen van de kosten en baten en de effecten van mogelijk toekomstig beleid waarbij de teelt van hennep door de overheid wordt gereguleerd. De bedoeling was om bij het bepalen van deze effecten gebruik te maken van de Delphi-methode. De kenmerken van deze methode alsmede de keuze om deze methode in dit onderzoek toe te passen wordt in deze paragraaf nader toegelicht. Ter ondersteuning hiervan is in bijlage 4 een korte beschrijving opgenomen van het model waarmee beoogd werd de uitkomsten van de Delphi-methode te verwerken.

De Delphi-methode is ontwikkeld in 1948 door onderzoekers van de RAND Corporation (een Amerikaans onderzoeksinstituut). Oorspronkelijk werd de methode gebruikt bij militair strategische vraagstukken, maar in de loop der tijd verschoof de toepassing van de methode naar andere terreinen, zoals onderwijs, technologie en transport. Het is bijzonder lastig – zo niet onmogelijk – om een precieze definitie te geven van de Delphi-methode. De methode kent namelijk een groot aantal verschijningsvormen en toepassingen. Linstone en Turoff karakteriseren de methode als volgt: “Delphi may be characterized as a method for structuring a group communication process so that the process is effective in allowing a group of individuals, as a whole, to deal with a complex problem” (Linstone & Turoff, 2002, p.3). Dunn hanteert de volgende definitie: “Delphi technique is a judgmental forecasting procedure for obtaining, exchanging, and developing informed opinion about future events” (Dunn, 2004, p.181). Twee van de hiervoor genoemde elementen stonden centraal in de toepassing van de Delphi-methode in dit onderzoek, te weten: het structureren van een communicatieproces en het voorspellen van toekomstige gebeurtenissen.

Hoewel de verschijningsvormen en de toepassingen van de Delphi-methode omvangrijk en divers zijn, is het mogelijk om een aantal elementen te benoemen die vaak terug komen en aldus de methode herkenbaar maken. “De drie belangrijkste kenmerken van de klassieke Delphi-methode zijn de anonimiteit van de deelnemers gedurende het hele onderzoek, de gecontroleerde terugkoppeling van de groepsantwoorden en groepscommentaren en de statistische presentatie van de groepsantwoorden” (Maassen & Van Vugt, 1998, p.154). Door de anonimiteit en de structurering van het communicatieproces wordt voorkomen dat één of enkele deelnemers de groep domineren, dat druk wordt uitgeoefend op groepsleden om zich te conformeren aan de mening van anderen, dat interpersoonlijke conflicten optreden of dat deelnemers moeite hebben zich te verzetten tegen gezaghebbende groepsleden. Door de gecontroleerde terugkoppeling en de statistische presentatie van groepsantwoorden wordt voorkomen dat deelnemers zich overvoerd voelen met – soms irrelevante – informatie.

Maassen en Van Vugt (1998) beschrijven de *standaardprocedure* voor een onderzoek met behulp van de Delphi-methode als volgt. Eerst dient het studiegebied te worden afgebakend en de probleemstelling geformuleerd. Vervolgens wordt een vragenlijst opgesteld. Nadat deze vragenlijst is getest, wordt deze opgestuurd naar de deskundigen die deelnemen aan het onderzoek. In een begeleidende brief bij de vragenlijst moet alle informatie die voor de respondenten van belang is, worden opgenomen. Het gaat daarbij in ieder geval om de doelstellingen van het onderzoek, de spelregels en het tijdschema. Alle terug ontvangen antwoordformulieren worden geanalyseerd en aan de hand daarvan worden antwoordenlijsten opgesteld waarin tenminste de mediaan en de inter-kwartiel-afstand worden aangegeven. De resultaten uit de eerste vragenronde dienen als basismateriaal voor de vragenlijst van de tweede ronde in het onderzoek. Het doel is vervolgens om de inter-kwartiel-afstand te verminderen en de mediaan te preciseren. Indien een respondent bij een bepaald onderdeel een sterk van de mediaan afwijkend antwoord heeft gegeven, dient een nadere toelichting te worden gevraagd. Na analyse van de antwoorden uit de tweede ronde worden de waarden van de mediaan en de inter-kwartiel-afstand opnieuw vastgesteld. Ook de argumenten van de respondenten die sterk van de mediaan afwijkende antwoorden hebben gegeven, worden meegenomen naar een volgende ronde. Maassen en Van Vugt geven aan dat drie ronden over het algemeen voldoende convergerende antwoorden opleveren.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om dit deel van het onderzoek uit te voeren met een aantal van twintig tot dertig respondenten. Mede omdat in de interviews (zie paragraaf 3.2.) was gebleken dat de bij de huidige aanpak betrokken actoren slechts in zeer beperkte mate ideeën hadden over de gevolgen van regulering, is de onderzoeker op zoek gegaan naar respondenten in (met name) de academische wereld. Veel van de beoogde respondenten verklaarden zich echter niet competent op het onderwerp of gaven aan dat het hen aan tijd ontbrak om aan dit onderdeel van het onderzoek deel te nemen. Uiteindelijk waren er zes respondenten bereid om een bijdrage te leveren. Nadat twee daarvan in de eerste ronde afhaakten en de inbreng van twee anderen aan de magere kant bleek te zijn, heeft de onderzoeker besloten om niet op deze weg verder te gaan. Het aantal respondenten evenals de kwaliteit van een deel van de reacties was van dien aard dat het een zinvolle statistische terugkoppeling – één van de kenmerken van deze methode – onmogelijk maakte. Op verzoek van de begeleider van het onderzoek is de beoogde toepassing van de Delphi-methode alsmede de beschrijving van het proces hieromtrent echter wél opgenomen in deze scriptie.

Begin februari 2007 – drie dagen voor de start van dit deel van het onderzoek – heeft de onderzoeker een document met persoonlijke informatie en enige achtergrondinformatie betreffende het onderzoek naar de zes deelnemers gestuurd. In het document werd ingegaan op de opleiding en de werkervaring van de onderzoeker, het kader waarin het onderzoek werd uitgevoerd, de opzet van het onderzoek, de positionering van de inbreng van betrokkenen, de tijdsplanning, de huidige aanpak van henpeptelt in de gemeente Tilburg en de in het onderzoek bedoelde vorm van regulering. Vervolgens was het de bedoeling dat dit deel van het onderzoek zou worden uitgevoerd in drie opeenvolgende ronden. In de eerste ronde werd aan de respondenten gevraagd om hun top 5 van externe effecten te noemen (kosten én baten) en aan te geven hoe deze gekwantificeerd zouden kunnen worden. Het doel van deze open vragenronde was om zoveel mogelijk gebruik te maken van de kennis en creativiteit van betrokkenen alsmede om een zo actueel mogelijk beeld te krijgen van de bestaande inzichten. Indien gekozen zou zijn voor gesloten vragen – dus bijvoorbeeld door zelf een mogelijk effect te noemen en vervolgens te vragen hoe de betrokkenen daar over denken – zouden er mogelijk andere (/betere) ideeën verloren gaan.

Op basis van de resultaten uit de eerste ronde zou in de tweede ronde aan de respondenten gevraagd worden om van de geïnventariseerde effecten (dus ook van de ‘collega-respondenten’ genoemde effecten) aan te geven [1] in hoeverre zij het waarschijnlijk achtten dat de genoemde effecten ook daadwerkelijk in de toekomst zouden optreden en [2] in welke mate die effecten – uitgedrukt in geld – negatief of positief te waarderen waren. Na de tweede ronde zou een eerste statistische presentatie van de resultaten worden opgesteld. Op de manier waarop deze statistische presentatie en terugkoppeling van de onderzoeksresultaten zou plaatsvinden, wordt nader ingegaan in bijlage 4.

In de derde ronde zouden de respondenten geconfronteerd worden met de uitkomsten van de tweede ronde. Daarbij zou het niet alleen gaan om de scores, maar ook om de toelichtingen van anderen op de effecten en de kwantificering daarvan. Vervolgens was het de bedoeling om de respondenten nogmaals te vragen naar hun oordeel ten aanzien van de waarschijnlijkheid en de omvang van de effecten. Door de statistische presentatie van de onderzoeksresultaten uit de ronden 2 en 3 naast elkaar te leggen zou een uitspraak gedaan kunnen worden over de ontwikkeling van consensus tussen de respondenten. De resultaten uit ronde 3 zouden tevens duidelijkheid kunnen verschaffen over de mate van consensus tussen de respondenten evenals over hun opvattingen over de meest waarschijnlijke en – uitgedrukt in geld – meest omvangrijke positieve en negatieve effecten van regulering.

### **3.5. Overig onderzoek**

Wat de beschrijving van de huidige situatie betreft, heeft de onderzoeker zich primair gebaseerd op de interviews met de meest betrokken actoren (zie paragraaf 3.2.). Daarnaast heeft hij zich wat dit onderdeel van het onderzoek betreft, gebaseerd op zijn eigen waarnemingen tijdens een zogenaamde hennepactie. In november 2006 is de onderzoeker namelijk – op uitnodiging van de politie Midden- en West-Brabant – als toeschouwer aanwezig geweest bij een aantal geplande ontmantelingen van hennepkwekerijen in de gemeente Tilburg (zie omslagfoto). Doordat twee onderdelen van het onderzoek niet volgens plan uitgevoerd konden worden (zie de paragrafen 3.3. en 3.4.) heeft de onderzoeker zich bij de bepaling van de positieve en negatieve externe effecten meer dan anders het geval zou zijn geweest, gebaseerd op literatuuronderzoek en de gesprekken die hij in april 2007 heeft gevoerd met een tweetal experts op dit terrein (zie bijlage 1, onderdeel B). Tot slot heeft de onderzoeker door tussenkomst van zijn begeleider in augustus 2007 nog een gesprek gehad met een expert op het gebied van kosten-batenanalyses (zie bijlage 1, onderdeel C).

## 4. Beschrijving van het welvaartstheoretisch onderzoekskader

---

### 4.1. Inleiding

Dit onderzoek wordt gedaan vanuit het perspectief van de *welvaartstheorie*. In dit hoofdstuk komt deze theorie aan de orde, waarbij om te beginnen achtereenvolgens wordt ingegaan op individuele en collectieve welvaart evenals op de (on)meetbaarheid daarvan. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het verschijnsel ‘marktfalen’. In het bijzonder wordt toegelicht wat de rol van externe effecten en collectieve goederen in dat kader is. In de paragraaf over de internalisering van externe effecten wordt ingegaan op de wijze waarop inefficiënties ten gevolge van externe effecten – onder meer door de overheid – kunnen worden tegengegaan. Daarna volgt een korte beschrijving van de invloed van criminaliteit op de maatschappelijke welvaart en de rol van regulering en handhaving in dat verband. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enige opmerkingen over kosten-batenanalyses, waaronder de betekenis van een netto contante waarde berekening.

### 4.2. Welvaartstheorie

Ten aanzien van het verschijnsel hennepsteelt kan de overheid verschillende keuzes maken. In de gemeente Tilburg is eind 2005 gekozen voor een integrale aanpak die gekenmerkt wordt door strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk optreden. Deze aanpak is vastgelegd in het Convenant aanpak hennepsteelt van de gemeente. In de inleiding van deze scriptie is aangegeven dat de alternatieve beleids optie ‘regulering’ zich mag verheugen in grote politieke en bestuurlijke belangstelling. De huidige aanpak en een mogelijk toekomstige aanpak waarbij (ook) sprake is van regulering van hennepsteelt voor levering aan coffeeshops vergen een verschillende inzet van middelen en leiden beiden tot andere maatschappelijke effecten. In dit onderzoek is geprobeerd de voor- en nadelen van deze twee varianten zo goed mogelijk in beeld te brengen om aldus beargumenteerd aan te kunnen geven welke variant vanuit het perspectief van de collectieve welvaart de beste is. Daarbij wordt gebruik gemaakt van inzichten uit de welvaartstheorie. De welvaartstheorie is het onderdeel van de economie dat de meeste raakvlakken heeft met de politicologie. “Zowel de politicologie als de welvaartstheorie bestuderen immers de toedeling van waarden voor een groep, i.c. de samenleving. De welvaartstheorie beziet echter niet de maatschappelijke waardetoedeling op zichzelf, maar de maatschappelijke baten en de maatschappelijke offers die door een bepaalde toedeling teweeg worden gebracht” (Van den Doel & Van Velthoven, 1998, pp.18-19).

Om begripsverwarring te voorkomen brengt Van den Doel (1998) een onderscheid aan tussen inkomen, welstand en individuele welvaart. Inkomen heeft uitsluitend betrekking op de hoeveelheid geld die een subject in een bepaalde periode verdient. Welstand is een ruimer begrip. Welstand ziet op alle (collectieve) goederen en (immateriële) diensten die een subject in een bepaalde periode ontvangt. Inkomen en welstand zijn objectieve begrippen. “Individuele welvaart is de mate waarin iemand zijn behoeften kan bevredigen, voorzover voor deze behoeftebevrediging gebruik wordt gemaakt van relatief schaarse en voor meerdere behoeften inzetbare middelen” (Dietz, Heijman & Marks, 2004, p.26).

Het gaat bij welvaart dus niet om – bijvoorbeeld – de hoogte van het inkomen van een individu, het gaat om de waardering van dat inkomen. Met andere woorden: welvaart is een subjectieve ervaring. Individuele welvaart heeft betrekking op de subjectieve gemoedstoestand die van inkomen, welstand of andere economische factoren het gevolg is.

### 4.3. Individuele welvaart

Van den Doel stelt dat individuele welvaart steeds een saldo van positieve en negatieve ‘utilities’ is. Het genot dat iemand ondervindt van alle schaarse goederen die in beginsel in staat zijn om een menselijke behoefte te bevredigen behoort tot de positieve ‘utilities’. Negatieve ‘utilities’ zijn de offers die moeten worden gebracht om die goederen te verkrijgen. Tot de negatieve ‘utilities’ behoren ook de negatieve effecten die uitgaan van de handelingen van andere individuen, bijvoorbeeld de aantasting van het milieu en filevorming op de snelwegen. Van den Doel is daarom van mening dat het economische welvaartsbegrip ruim dient te worden opgevat. Hij stelt dat het daarbij gaat om de mate van behoeftebevrediging – van welke aard dan ook – voor zover deze afhankelijk is van schaarse middelen.

Voordat de stap wordt gezet naar de collectieve – of maatschappelijke – welvaart en de meetbaarheid daarvan is het goed nog even stil te staan bij de visie van een individu op zijn welvaart. Van den Doel stelt die visie voor met behulp van doelstellingsvariabelen, een doelstellingsfunctie en een besliscriterium. Doelstellingsvariabelen zijn veranderlijke grootheden waarvan een subject meent dat deze zijn welvaart zoals hij die opvat, beïnvloeden. Daarbij kan gedacht worden aan de te consumeren hoeveelheden goederen en diensten of aan arbeidsinspanning. Laatstgenoemde variabele kan de individuele welvaart zowel positief (bijvoorbeeld status) als negatief (afname van de hoeveelheid vrije tijd) beïnvloeden. De doelstellingsfunctie geeft aan wat het relatieve gewicht is dat een individu toekent aan een bepaalde doelstellingsvariabele. Met andere woorden: de doelstellingsfunctie geeft aan op welke wijze de doelstellingsvariabelen de individuele welvaart volgens een individu beïnvloeden. Een besliscriterium is de mate waarin een individu zijn doelstellingsverwezenlijking nastreeft. Verondersteld wordt dat iedere individu het niveau van zijn doelstellingsfunctie probeert te maximaliseren.

Tegen de veronderstelling dat individuen zouden handelen op basis van maximalisatie van een doelstellingsfunctie – zoals beschreven in de voorgaande alinea – zijn door critici kanttekeningen geplaatst. Maximalisatie zou niet mogelijk zijn omdat individuen zich niet bewust zijn van een eigen doelstellingsfunctie en daar dus ook niet naar kunnen handelen. Een ander punt is dat de wensen, opvattingen en doeleinden van mensen niet constant zijn. Mensen worden beïnvloedt door hun medemensen en door reclame, nieuwe producten komen op de markt en mensen leren van hun eerdere fouten. Als het al mogelijk zou zijn om een doelstellingsfunctie na te streven, dan gebeurt dat niet consistent. Voorwaarde daarvoor is namelijk dat de betreffende doelstellingsvariabelen onderling vergelijkbaar zijn. Vaak is dat niet het geval, want hoe kun je bijvoorbeeld de aanschaf van een nieuw kostuum vergelijken met de aanleg van een spoortunnel? Mocht er wellicht toch sprake zijn van consistente nastreving dan nog kan er geen sprake zijn van maximalisatie. Door de complexiteit van de economische problemen, de beperktheid van het menselijke brein en de onvolledigheid van de vereiste informatie zijn mensen namelijk niet in staat de optimale handelswijze te bepalen.

Naar aanleiding van de hiervoor genoemde kanttekeningen merkt Van den Doel op dat een doelstellingsfunctie kan bestaan zonder dat een individu zich daar onmiddellijk van bewust is. Het is van belang of het gedrag van het betreffende individu doelgericht is en – expliciet danwel impliciet – in overeenstemming is met en beschreven kan worden door een doelstellingsfunctie. Ook het feit dat een doelstellingsfunctie in de loop der tijd kan veranderen doet niets af aan de operationaliteit van het begrip. De functie geeft de doeleinden en afwegingen van een individu op een bepaald moment weer.



Van den Doel erkent – onder meer gesteund door onderzoek op dat gebied – dat vrijwel niemand volledig consistent of volledig inconsistent beslist, maar dat de meeste mensen betrekkelijk vaak consistent beslissen. Daarnaast neemt hij aan dat – kijkend naar groepen – de inconsistentie van de ene individu in de ene richting wordt gecompenseerd door de inconsistentie van een ander individu in de tegenovergestelde richting en veronderstelt hij dat mensen leren van hun fouten. Ten aanzien van maximalisatie wordt gesteld dat “De veronderstelling dat een beslisser maximaliseert, houdt dus in dat hij, aangenomen dat hij in staat is zijn rivaliserende voorkeuren onderling te vergelijken en in vaste volgorde te ordenen, en gegeven zijn informatie en de kosten van het verwerven van additionele informatie, het betere kiest boven het mindere” (Van den Doel et al., 1998, p.32).

Voor het meten van de individuele welvaart is het noodzakelijk kennis te hebben van de doelstellingsfuncties van een individu. Die kennis kan worden verkregen met behulp van interviews of door middel van onderzoek naar het feitelijke keuzegedrag. Op deze twee methoden die door Van den Doel worden genoemd, wordt hier verder niet ingegaan. Het is wel van belang in te gaan op de meetmethode. “In de economie wordt bij het meten van voorkeuren onderscheid gemaakt tussen de ordinale en de cardinale meetmethode” (Van den Doel et al., 1998, p.32). Bij de ordinale meetmethode wordt een meetschaal gebruikt waarbij alleen betekenis mag worden toegekend aan het groter of kleiner zijn van de getallen. Aldus is een ordinale schaal een middel om een rangorde te bepalen. Bij de cardinale meetmethode wordt gebruik gemaakt van een interval- of ratioschaal. Bij een intervallschaal mag wél betekenis worden toegekend aan de verschillen tussen de getallen (zodat optellen en aftrekken zinvol is), maar niet aan de relatieve verhoudingen tussen de cijfers op de schaal. Een ratioschaal tot slot is een intervallschaal waarbij aan de relatieve verhoudingen tussen cijfers op de schaal wél betekenis mag worden toegekend, zodat er kan worden vermenigvuldigd en gedeeld. Voorwaarde daarbij is dat ‘nul’ onder de getallen mag worden opgevat als ‘niets’.

“De grondlegger van de welvaartstheorie, Pigou, is de opvatting toegedaan dat de individuele welvaart kan worden gemeten met behulp van de *measuring rod of money*” (Van den Doel et al., 1998, p.34). Dat betekent dat Pigou de prijs die iemand voor een product betaalt, aanmerkt als maatstaf van de welvaart. De prijs brengt tot uitdrukking wat iemand over heeft voor een bepaald product en welk nut dat product derhalve voor die persoon heeft. Door de prijs van producten te vermenigvuldigen met hun hoeveelheid en de uitkomsten daarvan bij elkaar op te tellen, wordt het totaalbedrag verkregen dat de welvaart van een individu weergeeft (waarbij ‘nul’, ‘geen enkele welvaart’ betekent). Pigou vat individuele welvaart derhalve op als een cardinale grootte die meetbaar is op een ratioschaal. De opvattingen van Pigou over de meetbaarheid van nut zijn door de Italiaanse econoom Pareto gekritiseerd. Van den Doel noemt een aantal van deze kritiekpunten waaronder het feit dat de consument vaak meer over heeft voor een product dan hij er voor moet betalen en dat inkomens voor verschillende mensen heel verschillende dingen betekenen. Pareto is van mening dat de individuele welvaart slechts op een ordinale schaal kan worden vastgelegd. “De visie van Pareto is tot op heden binnen de welvaartstheorie de overheersende” (Van den Doel et al., 1998, p.34).

“Vanuit het gezichtspunt van een afzonderlijk individu is de optimale welvaart betrekkelijk eenvoudig te definiëren. Het algemene uitgangspunt is dat elk individu streeft naar een zo groot mogelijk positief verschil tussen zijn totale baten en zijn totale offers, ofwel maximale welvaart nastreeft, gegeven de beschikbare middelen” (Dietz et al., 2004, p.352). Als naar welvaart wordt gekeken vanuit het perspectief van de maatschappij als geheel, ligt het bepalen van het optimum een stuk lastiger. Tussen individuen bestaan immers talloze belangen- tegenstellingen.

#### 4.4. Collectieve welvaart

“De collectieve welvaart is gedefinieerd als de behoeftebevrediging van alle individuen gezamenlijk, voorzover voor de gezamenlijke behoeftebevrediging gebruik wordt gemaakt van relatief schaarse en alternatief bruikbare middelen” (Dietz et al., 2004, p.353). Het grote probleem daarbij is hoe de welvaart van afzonderlijke individuen kan worden geaggregeerd zodat een uitspraak kan worden gedaan over de gezamenlijke welvaart. De aanleg van een snelweg door een natuurgebied kan voor de ene individu (weggebruiker) een positieve ‘utility’ betekenen en voor de andere individu (natuurliefhebber) een negatieve ‘utility’. Het is de vraag of deze ‘utilities’ kunnen worden gesaldeerd. “Anders gezegd, het fundamentele probleem bij elk te ontwikkelen welvaarts criterium aan de hand waarvan veranderingen in de collectieve welvaart zijn vast te stellen, is de aggregatie van individuele belangen” (Dietz et al., 2004, p.353).

Een belangrijk vraagstuk bij de bepaling van de collectieve of maatschappelijke welvaart is de wijze waarop de welvaart van het ene individu kan worden afgewogen tegen die van de ander. Van den Doel geeft aan dat hiervoor in beginsel twee methoden zijn. Ten eerste de methode van de interpersonele welvaarts- of nutswaardering en ten tweede de methode van de interpersonele nutsvergelijking. Bij de eerste methode geeft een buitenstaander een subjectief antwoord op de vraag welk alternatief hij nuttiger vindt – bijvoorbeeld: een snelweg is nuttiger dan een natuurgebied – danwel of hij aan de welvaart van de één (de weggebruiker) een groter belang hecht dan aan de welvaart van de ander (de natuurliefhebber). Bij de tweede methode wordt door wetenschappers een antwoord gegeven op de vraag welk alternatief (wel of geen snelweg) de weggebruiker en de natuurliefhebber gezamenlijk het grootste genot verschaft. Belangrijkste bezwaar tegen deze methode is dat het gebruik van een ratioschaal een noodzakelijke voorwaarde is voor de toepassing van een interpersonele nutsvergelijking.

Net als bij de individuele welvaart kan ook bij de maatschappelijke welvaart een visie worden voorgesteld door doelstellingsvariabelen, een doelstellingsfunctie en een besliscriterium. In de welvaartstheorie zijn er verschillende stromingen die allemaal een eigen opvatting van de maatschappelijke welvaartsfunctie huldigen. Van den Doel noemt er drie: de bergsoniaanse, de pigoviaanse en de paretiaanse (naar Bergson, Pigou en Pareto). De bergsoniaanse is de meest algemene en daardoor beperkt operationeel. De pigoviaanse is concreter, maar gaat uit van nutsmeting op een ratioschaal en een interpersonele nutsvergelijking op basis van de veronderstelling dat een gelijk geldinkomen aan elk individu een gelijk nut verschaft. De paretiaanse welvaartstheorie verwerpt interpersonele nutsvergelijking: het nut is alleen meetbaar op een ordinale schaal. “De paretiaanse welvaartstheorie heeft geen volledig gespecificeerde maatschappelijke welvaartsfunctie te bieden. Ze beschikt wel over een besliscriterium dat het mogelijk maakt oordelen over de gewenste welvaartsverdeling te ontgaan en conclusies te trekken die bij elke welvaartsverdeling gelden” (Van den Doel et al., 1998, p.40).

“Het criterium van Pareto houdt nu in dat de collectieve welvaart wordt geacht te zijn toegenomen als de welvaart van één of meer leden van de betreffende groep groter wordt, zonder dat de welvaart van één of meer andere leden van die groep kleiner wordt” (Dietz et al., 2004, p.357). In deze theorie is de maximale maatschappelijke welvaart – ofwel het Pareto-optimum – bereikt zodra het niet meer mogelijk is het welvaartsniveau van één of meer individuen te verhogen zonder dat van enig ander individu te verlagen. Door de ontwikkeling van dit criterium zijn uitspraken over collectieve welvaart mogelijk zonder dat daar interpersonele nutsvergelijkingen voor nodig zijn.

Van den Doel geeft aan dat er veel bezwaren zijn gerezen tegen het Pareto-criterium. Veel van deze bezwaren berusten op het misverstand dat het Pareto-criterium een waardeoordeel inhoudt. Die veronderstelling is echter onjuist. Het gaat hier om een ethisch neutraal criterium voor het beoordelen van economische doelmatigheid. Dat betekent dat de conclusie die op basis van het Pareto-criterium wordt getrokken, steeds moet worden afgewogen tegen het waardeoordeel dat in een bepaald verdelingscriterium verankerd ligt.

“De praktische bezwaren tegen het criterium van Pareto betreffen het probleem, dat welvaartsveranderingen die voldoen aan het criterium, niet vaak voorkomen. Veelal gaat een vooruitgang in welvaart voor sommigen samen met een achteruitgang voor anderen” (Van den Doel et al., 1998, p.42). Op het moment dat een vooruitgang in welvaart voor sommigen samen gaat met een achteruitgang voor anderen geeft het Pareto-criterium geen uitsluitel omtrent toe- of afname van de maatschappelijke welvaart. Om dit bezwaar te ondervangen heeft een aantal auteurs criteria ontwikkeld om toch uitspraken te kunnen doen over het welvaartseffect van een verandering waarbij er zowel winnaars als verliezers zijn. In de jaren dertig van de vorige eeuw deden de economen Hicks en Kaldor iets dergelijks en sindsdien wordt gesproken van het Hicks-Kaldor criterium. “De grondgedachte is dat een verandering in nut kan worden uitgedrukt in een equivalente verandering in reëel inkomen, dat wil zeggen het bedrag dat een individu zou willen ontvangen of betalen om op het oorspronkelijke nutsniveau terug te keren” (Van Wijck, 2001, p.29).

Volgens het Hicks-Kaldor criterium wordt de maatschappelijke welvaart verhoogd indien er sprake is van een verandering waarbij alle betrokkenen er op vooruit zouden kunnen gaan. In die situatie kunnen de winnaars de verliezers immers compenseren. Het compensatiebeginsel vereist overigens niet dat die compensatie ook feitelijk plaatsvindt. In dit onderzoek wordt bij de beantwoording van de hoofdvraag uitgegaan van dit criterium.

#### **4.5. Marktfalen**

De paretiaanse welvaartstheorie heeft twee fundamentele stellingen ontwikkeld betreffende het functioneren van een zuivere ruilverkeerhuishouding die wordt gekenmerkt door volledig vrije mededinging op alle markten: [1] onder bepaalde voorwaarden leidt een markteconomie tot een Pareto-optimale allocatie van beschikbare middelen en [2] onder bepaalde voorwaarden kan ieder Pareto-optimum worden bereikt door een markteconomie, mits uitgegaan wordt van een passende initiële verdeling van de productiefactoren. Deze stellingen veronderstellen volgens Van den Doel dat de overheid het proces van de allocatie van productiefactoren en de productie van goederen en diensten met een gerust hart kan overlaten aan de markt. “In bepaalde gevallen gaat dat echter niet op. Er is dan sprake van marktfalen. In dat geval kan het zo zijn dat overheidsingrijpen bevorderlijk is voor de gezamenlijke welvaart” (Van Wijck, 2001, p.51). Een belangrijke oorzaak van marktfalen is het bestaan van *externe effecten*. “Externe effecten kunnen worden omschreven als voor- of nadelen verbonden aan de consumptie en/of productie van een goed die toevallen aan anderen dan de directe consumenten en producenten van het goed, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat” (Van Wijck, 2001, p.51). Externe effecten zijn positief als anderen, zonder te betalen, meeprofiteren en negatief als anderen nadeel ondervinden zonder dat zij daarvoor een schadeloosstelling ontvangen. Voorbeelden van negatieve externe effecten zijn de luchtverontreiniging die veroorzaakt wordt door de industrie en de files die ontstaan door het (massaal) rijden in auto's. Een voorbeeld van een positief extern effect kan gevonden worden in de inenting tegen besmettelijke ziekten. Niet alleen degenen die zich laten inenten lopen minder risico om ziek te worden, maar (daardoor) ook degenen die dat niet doen.

Ook als het om collectieve goederen gaat, kunnen markten falen. “Collectieve goederen worden gekenmerkt door een tweetal karakteristieken: [1] de baten van het goed zijn non-exclusief, en [2] de aanspraken die op het goed worden gemaakt zijn non-rivaliserend” (Van Wijck, 2001, p.55). Met non-exclusief wordt hier bedoeld dat het niet mogelijk is om mensen van het gebruik en de baten van het goed uit te sluiten (ook niet als zij niet hebben meebetaald aan het betreffende goed). In dit geval is er dus – per definitie – sprake van positieve externe effecten. Met non-rivaliserend wordt bedoeld dat de aanspraken van het ene individu niet ten koste gaan van een ander individu. Bekende voorbeelden van collectieve goederen zijn dijken en bruggen. In het geval van een brug zou het overigens technisch mogelijk zijn om te verhinderen dat iedereen er volledig van profiteert, bijvoorbeeld door tolheffing (de vraag daarbij is echter of dat vanuit welvaartspectief wenselijk is). Het algemene probleem bij collectieve goederen is dat veel mensen er nut aan ontleen. Daardoor is het praktisch gezien onmogelijk om tot een wederzijds voordelige transactie te komen op basis van persoonlijke voorkeuren. Ten eerste is het aannemelijk dat mensen hun ware voorkeuren trachten te verbergen teneinde hun bijdrage zo laag mogelijk te houden en ten tweede leidt het coördinatieprobleem tot onevenredig hoge transactiekosten.

Hoewel het in beginsel dus mogelijk is dat de realisatie van een collectief goed leidt tot een Pareto-verbetering, gebeurt dat niet vanwege de hiervoor genoemde belemmeringen. Het marktmechanisme is niet in staat om collectieve goederen in optimale hoeveelheden tot stand te brengen. Ieder individu opereert voor zichzelf, zodat er niet of onvoldoende voor wordt gezorgd dat de baten van alle consumenten eerst worden gesommeerd alvorens een afweging wordt gemaakt tegen de kosten. “Voor zover welvaart afhankelijk is van collectieve voorzieningen, kan het maatschappelijke welvaarts optimum alleen worden bereikt via een institutie die in staat is de marginale baten van de individuen te sommeren” (Van den Doel et al., 1998, p.56). Het is heel gebruikelijk dat de overheid daarbij een rol speelt.

#### **4.6. Internalisering van externe effecten**

Dietz (1998) noemt drie manieren waarop de inefficiënties die door externe effecten worden veroorzaakt in beginsel kunnen worden tegengegaan: [1] wettelijke regelingen, [2] heffingen en subsidies en [3] financiële compensatie. Met wettelijke regelingen worden gebods- en verbodsbepalingen bedoeld. De overheid kan het optreden van negatieve externe effecten tegengaan door met wettelijke bepalingen direct in het economische proces in te grijpen, bijvoorbeeld door een verbod op het produceren van goederen die het externe effect veroorzaken. Overigens overheerst in de economische literatuur de opvatting dat dergelijke verbodsbepalingen niet leiden tot Pareto-optimaliteit: externe effecten worden geacht in een Pareto-optimale situatie in de ‘juiste hoeveelheden’ aanwezig te zijn. Heffingen zijn kostprijsverhogende belastingen drukkend op activiteiten die negatieve externe effecten veroorzaken. Door heffingen worden negatieve externe effecten opgenomen in de productie- en consumptiebeslissingen van economische subjecten. Subsidies werken kostprijsverlagend voor activiteiten die positieve externe effecten met zich meebrengen, zoals investeringen in een milieuvriendelijker productietechniek. Daarnaast kunnen subsidies ook worden betaald ter compensatie van slachtoffers van negatieve externe effecten waardoor deze weer op hun oorspronkelijke welvaartspeil komen. Met financiële compensatie wordt – tot slot – bedoeld dat de veroorzaker van negatieve externe effecten (bijvoorbeeld een productiebedrijf dat schadelijke stoffen in het milieu loost) en de slachtoffers daarvan kunnen onderhandelen over compensatie. In theorie hoeft de overheid in dergelijke situaties daarom niet in te grijpen. Vanwege de hoge transactiekosten en de machtsongelijkheid tussen onderhandelende partijen komen dit soort onderhandelingen in de praktijk echter nauwelijks voor.

#### 4.7. Criminaliteit en welvaart

Bij criminaliteit en criminaliteitsbestrijding zijn er vrijwel altijd ‘winnaars’ en ‘verliezers’. Daders gaan in het algemeen over tot strafbare handelingen omdat zij verwachten er beter van te worden. Slachtoffers (en derden) hebben over het algemeen last van die – schadelijke – handelingen. “De vraag naar de schadelijkheid van de handelingen verwijst naar het leerstuk van de *negatieve externe effecten*” (Van Velthoven, 2004, p.371). Van Velthoven betoogt dat er vanuit economisch oogpunt voor de overheid geen reden is om in te grijpen zolang gedragingen zuiver privaat van aard zijn. Daarmee doelt hij op de gevallen dat gedragingen alleen gevolgen hebben voor de handelende persoon in kwestie, of – wanneer er meer personen in het geding zijn – dat de betrokkenen een overeenkomst zijn aangegaan waarin de mogelijke gevolgen zijn verdisconteerd. Indien een gedraging wél negatieve consequenties voor anderen heeft die niet in een overeenkomst zijn verdisconteerd, ontstaat een andere situatie. Om te beginnen is er dan een verdelingsprobleem: de dader heeft immers de lusten en het slachtoffer de lasten. Daarnaast is er ook een efficiëntie-probleem. Als de dader niet hoeft te betalen voor schade bij anderen, zal hij alleen maar rekening houden met zijn eigen kosten. Omdat de dader niet opdraait voor de volledige maatschappelijke kosten (dat wil zeggen: de kosten van de dader + de schade bij anderen), lijkt het gedrag van de dader goedkoper dan het maatschappelijk gezien feitelijk is. De dader zal aldus geneigd zijn dit vanuit het maatschappelijk welvaartspectief ongewenste gedrag voort te zetten. In dat soort gevallen is het denkbaar dat de overheid tussen beide komt en de dader wél met de negatieve externe effecten van zijn gedrag confronteert.

Het is goed om in deze context even stil te staan bij het begrip ‘schade’. Het gaat daarbij namelijk niet alleen om de materiële schade van de directe slachtoffers, maar ook om de immateriële schade: bijvoorbeeld bij het slachtoffer van een inbraak die zich daardoor minder veilig voelt in zijn eigen huis. Naast deze vormen van schade bij de directe slachtoffers kan er ook in ruimere – meer indirecte – zin een nutsverlies optreden. Door belastingfraude wordt bijvoorbeeld niet alleen de overheid benadeeld, maar worden ook alle burgers getroffen die gebruik maken van overheidsvoorzieningen. “Vastgesteld moet worden dat niet alle vormen van schade, hoe ernstig of reëel ook, even grijpbaar zijn, laat staan dat ze op één gemeenschappelijke – lees: geldelijke – noemer te brengen zijn” (Van Velthoven, 2004, p.373).

Het feit dat schade niet altijd kwantificeerbaar is, betekent onvermijdelijk dat een oordeel over de schadelijkheid van een gedraging soms een normatieve component heeft. Ook is het niet altijd duidelijk wie de daders en slachtoffers van een bepaalde gedraging zijn, vooral bij onderwerpen zoals milieuverontreiniging of ‘de veiligheid op straat’ is dat moeilijk of niet vast te stellen. Van Velthoven geeft aan dat de overheid verschillende wegen kan bewandelen bij de aanpak van handelingen die op enigerlei wijze schadelijk zijn. Hij noemt de privaatrechtelijke, de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke aanpak en gaan in op een aantal belangrijke kenmerken daarvan. Op hoofdlijnen gaat het bij de privaatrechtelijke aanpak om de compensatie van geleden schade. Bij de bestuursrechtelijke aanpak probeert de overheid door middel van vergunningen of heffingen de schadelijke activiteiten te beïnvloeden en bij de strafrechtelijke aanpak wordt de mogelijke dader geconfronteerd met een verwachte straf: ook daardoor wordt het gedrag van een mogelijke dader idealiter beïnvloed.

“Het feit dat crimineel gedrag doorgaans tot een maatschappelijk welvaartsverlies leidt, levert een argument dat pleit voor overheidsingrijpen” (Van Velthoven, 2004, p.393). In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

#### **4.8. Regulering en handhaving**

“Regulering en handhaving zijn instrumenten waarmee kan worden getracht potentieel gevaarlijk gedrag te ontmoedigen. Vanuit economisch perspectief zijn het middelen om marktfalen ten gevolge van negatieve externe effecten tegen te gaan” (Van Wijck & Willemse, 2004, p.199). Teneinde te bewerkstelligen dat regels worden nageleefd, kunnen handhavingsinspanningen worden vergroot. Vanuit het oogpunt van de maatschappelijke welvaart moet echter worden nagegaan wat het optimale niveau van handhaving is. Met andere woorden: welke handhaving leidt tot het hoogst mogelijke saldo van baten en kosten voor alle partijen gezamenlijk? Door handhavingsinspanningen op een bedrijf te richten, wordt voor dat bedrijf een pakkans en een eventuele sanctie in het vooruitzicht gesteld indien dat bedrijf zich niet aan de regels houdt. Het bedrijf wordt aldus gestimuleerd om extra zorg te betrachten. Daardoor neemt de verwachte schade – zijnde het product van de kans op schade en de omvang van de eventuele schade – af. “In een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten de kosten (die voortvloeien uit handhaving en zorg) worden afgewogen tegen de baten (die bestaan uit de reductie in verwachte schade)” (Van Wijck et al., 2004, p.201).

Van Wijck geeft aan dat het bepalen van de optimale handhavingsinspanning niet eenvoudig is. Daarvoor is namelijk nogal wat informatie nodig. Ten eerste is inzicht vereist in de relatie tussen de handhavingsinspanning enerzijds en de zorg die door de normadressaat wordt betracht om aan de regels te voldoen anderzijds. Ten tweede is inzicht nodig in de mate waarin de kans op schade wordt beïnvloed door de mate van zorg die wordt betracht en ten derde zal bekend moeten zijn wat de omvang is van de schade die eventueel ontstaat. Als blijkt dat handhaving geen invloed heeft op zorg of de zorg niet leidt tot een reductie van de kans op schade of de reductie in verwachte schade kleiner is dan de handhavings- en zorgkosten, dan kan handhaving vanuit welvaartspectief beter achterwege blijven.

Op de hiervoor geschetste wijze kan beoordeeld worden of een bepaalde handhavingsinspanning efficiënt is, dat wil zeggen: tot een toename van de maatschappelijke welvaart leidt. Ingewikkelder wordt het als het handhavingsbeleid als geheel wordt gezien. Om te bepalen of het beleid als geheel efficiënt is, moet worden bepaald of de laatste euro die wordt aangewend voor de handhaving van regel A per saldo precies evenveel reductie in verwachte (schade)kosten oplevert als de laatste euro die wordt aangewend voor de handhaving van regel B. Complicerende factor daarbij is dat rekening moet worden gehouden met het verplaatsingseffect. Immers, wanneer regel A strenger gehandhaafd wordt, zou dat wel eens kunnen betekenen dat regel B vaker wordt overtreden. Het vaststellen van een optimaal handhavingsbeleid is vooral een gedragswetenschappelijk vraagstuk. De centrale vraag is in hoeverre handhavingsinspanningen leiden tot gedrag waardoor de kans op schade afneemt.

#### **4.9. Kosten-batenanalyse**

Eerder in dit hoofdstuk werd aangegeven dat er bij criminaliteit en criminaliteitsbestrijding vrijwel altijd ‘winnaars en verliezers’ zijn. In een dergelijke context biedt het Pareto-criterium geen houvast. Het Hicks-Kaldor criterium biedt dan meer soelaas. Volgens dit criterium wordt de maatschappelijke welvaart namelijk verhoogd indien er sprake is van een verandering waarbij alle betrokkenen erop vooruit zouden kunnen gaan. Immers, in een dergelijke situatie kunnen de winnaars de verliezers compenseren. Toepassing van het Hicks-Kaldor criterium in een concrete situatie betekent dat de voor- en nadelen van een bepaalde situatie in beeld moeten worden gebracht. Daarvoor kan een kosten-batenanalyse worden gebruikt.

Het doel van een kosten-batenanalyse is een overzicht te krijgen van alle maatschappelijke consequenties – dus zowel de kosten als de baten – die de uitvoering van een project of een beleidsalternatief tot gevolg hebben. De kosten-batenanalyse is te vergelijken met een investeringsbeoordeling van een onderneming. “De bedrijfseconoom maakt bij zijn analyses gebruik van de bedrijfseconomie, de kosten-batenanalist ontleent zijn inzichten aan de welvaartstheorie” (Dietz et al., 2004, p.381). Teneinde een zinvolle toepassing van een kosten-batenanalyse mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat alle consequenties onder één noemer worden gebracht. Meestal is die noemer ‘geld’. Aldus is het mogelijk alternatieven met elkaar te vergelijken en het voor de maatschappij meest aantrekkelijke alternatief vast te stellen.

Aan de uitvoering van kosten-batenanalyses is een aantal praktische problemen verbonden. De belangrijkste daarvan houdt verband met het aggregatieprobleem zoals dat werd beschreven in de paragraaf over collectieve welvaart (4.4). Vooral de maatschappelijke baten zijn moeilijk vast te stellen. Er moeten daarom arbitraire keuzen worden gemaakt bij de financiële waardering van de voor- en nadelen van een project of beleidsalternatief. Bij de verbreding van een snelweg zal één van de effecten zeer waarschijnlijk zijn dat weggebruikers minder lang in de file staan, maar hoe moet die tijdwinst gewaardeerd worden? Daarnaast genereren projecten of beleidsbeslissingen vaak positieve en negatieve externe effecten die bij de baten moeten worden opgeteld of afgetrokken. Ook die effecten kunnen meestal maar tot op zekere hoogte worden gekwantificeerd. “Het feit dat er in de berekening van de kosten en baten een arbitrair element schuilt, maakt dat men de uitkomsten van een kosten-batenanalyse altijd met de nodige voorzichtigheid moet bekijken” (Van Wijck, 2001, p.30).

Voor collectieve goederen en externe effecten komen geen marktprijzen tot stand. In die gevallen zijn derhalve andere waarderingsmethoden nodig om de ervaren baten van een project of beleidsalternatief in te schatten. Als voorbeeld wordt een milieumaatregel genomen. Bij een *directe* waarderingsmethode worden individuen gevraagd hoeveel geld ze over hebben voor een bepaalde verbetering van het milieu. Bij deze manier van meten, speelt vooral de vraag hoe betrouwbaar de antwoorden van respondenten zijn een rol. Het gevaar bestaat namelijk dat zij strategisch antwoord geven of dat zij hun antwoord baseren op onvolledige of onjuiste informatie. In dit onderzoek is geprobeerd om met een directe waarderingsmethode een uitspraak te doen over de negatieve gevolgen van hennepeteelt op de leefbaarheid in woonwijken. “Bij *indirecte* methoden wordt verondersteld dat bijvoorbeeld de waarde van de milieukwaliteit besloten ligt in de marktprijs van een individueel goed” (Dietz, et al., 2004, p.384). In de lagere prijs van een huis in de buurt van een vliegveld ten opzichte van de prijs van een vergelijkbaar huis elders komt de negatieve waardering van geluidsoverlast tot uitdrukking. Ook bij deze methode is voorzichtigheid geboden. Immers, een verschil in prijs kan ook veroorzaakt worden door andere aspecten dan geluidshinder.

Als baten niet in geld zijn te waarderen, dan worden ze Pro Memoria (PM) in de kosten-batenanalyse vermeld. Dietz wijst er op dat PM-posten kunnen worden vermeden door niet langer op zoek te gaan naar de betalingsbereidheid van alle betrokken economische subjecten, maar aan officiële vertegenwoordigers van de bevolking – zoals parlementariërs of gemeenteraadsleden – te vragen hoe zij de betalingsbereidheid van de bevolking voor de verschillende voorzieningsniveaus en de ervaren externe effecten inschatten. Op deze manier wordt het aggregatieprobleem opgelost door intrapersonale nutswaardering. Ook aan deze methode zitten echter grote nadelen. Verondersteld wordt immers dat deze officiële vertegenwoordigers alwetend zijn, zonder eigenbelang handelen en niet onder druk staan van belangengroeperingen. Aan al die voorwaarden zal zelden (tegelijk) worden voldaan.

Hiervoor werd een aantal praktische bezwaren genoemd die aan de uitvoering van een kosten-batenanalyse zijn verbonden. Een bezwaar dat nog niet werd genoemd, is het feit dat de kosten en de baten die een bepaald project of beleidsalternatief met zich mee brengt doorgaans niet allemaal tegelijk worden gerealiseerd. Teneinde die kosten en baten toch op een zinvolle manier met elkaar te kunnen vergelijken, moeten ze worden terug gerekend naar een bepaald moment. Dat is mogelijk door gebruik te maken van de discontovoet. “De discontovoet is gebaseerd op het ervaringsfeit dat ieder individu baten liever vandaag dan morgen incasseert en kosten liever morgen betaalt dan vandaag” (Dietz et al., 2004, p.386). Wat de contante waarde van een bate in de toekomst is, hangt af van de discontovoet. Is die gelijk aan 5% per jaar dan is de contante waarde van € 100 die over een jaar wordt ontvangen  $€ 100/1,05 = € 95$  (afgerond). De contante waarde van € 100 die over twee jaar wordt ontvangen bedraagt  $€ 100/(1,05)^2 = € 91$  (afgerond), enzovoorts. Als de contante waarde van de toekomstige kosten is afgetrokken van de contante waarde van de toekomstige baten, resulteert – na aftrek van de initiële investeringen – de netto contante waarde van een project of beleidsalternatief. Een veelgebruikte maatstaf voor de hoogte van de te gebruiken discontovoet in een kosten-batenanalyse is de marktrente. Het is goed mogelijk dat de kosten en baten van de beleidsalternatieven in dit onderzoek niet allemaal tegelijk worden gerealiseerd. Met die mogelijkheid is in deze kosten-batenanalyse echter geen rekening gehouden. Daarom wordt in dit onderzoek geen contante waarde berekening uitgevoerd.



## **5. Empirisch kader: hennepsteelt en de aanpak daarvan in Tilburg**

---

### **5.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt het empirisch veld van dit onderzoek beschreven. Deze beschrijving is – wat de huidige situatie betreft – gebaseerd op het Convenant aanpak hennepsteelt van de gemeente Tilburg en de gesprekken die in de periode van september 2006 tot maart 2007 zijn gevoerd met een aantal belangrijke actoren (zie bijlage 1, onderdeel A). De beschrijving is een vrije weergave van de inhoud van deze gesprekken. Dat wil zeggen dat de onderzoeker hiervan in zijn eigen woorden verslag heeft gedaan. Daarbij is onder meer ingegaan op de aspecten die in hoofdstuk 6 worden gekwantificeerd. Daarnaast komen ook andere aspecten op hoofdlijnen aan de orde, zoals het juridisch kader waarbinnen de huidige aanpak van hennepsteelt in de gemeente Tilburg plaatsvindt. De beschrijving van de huidige situatie is verdeeld in vier delen: om te beginnen een algemeen deel en vervolgens drie delen waarin achtereenvolgens wordt ingegaan op het strafrechtelijk, het bestuursrechtelijk en het civielrechtelijk optreden in de gemeente Tilburg. Na de beschrijving van de huidige situatie volgt in dit hoofdstuk een beschrijving op hoofdlijnen van een mogelijk toekomstige situatie in de vorm van regulering van hennepsteelt voor coffeeshops gebaseerd op het gedachtegoed van de opstellers van het Manifest van Maastricht.

### **5.2. Algemeen deel huidige situatie Tilburg**

De aanpak van hennepsteelt is een taak van de politie op basis van artikel 2 van de Politiewet 1993: “De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. In hoeverre de politie deze taak ook daadwerkelijk ter hand neemt, hangt onder meer af van de afspraken die daarover ieder jaar worden gemaakt op het hoogste politieke niveau. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt over de speerpunten afspraken met de politie en de minister van Justitie doet dat met het Openbaar Ministerie. Regionaal wordt er vervolgens in de driehoek – hoofdofficier, korpsbeheerder en korpschef – bekeken wat die afspraken betekenen voor de regio. In een beleidsplan wordt tot slot vastgelegd wat er in een jaar precies moet worden gedaan op lokaal niveau.

De politie in Tilburg had in 2006 een ‘target’ van 4.700 misdrijven die aangebracht moesten worden bij het Openbaar Ministerie. Hennepdelicten – en opiumwetdelicten in het algemeen – vormden daar het afgelopen jaar echter geen speerpunt voor de politie en het Openbaar Ministerie. De aanpak van hennepsteelt moest in dat jaar onder meer concurreren met de aanpak van woninginbraken, mensensmokkel, discriminatie, huiselijk geweld, straatroof en andere vormen van geweldsmisdrijven. Dit betekent dan ook dat er niet of nauwelijks sprake was van actieve opsporing van hennepkwekerijen in de onderzoeksperiode. Onder meer door meldingen van burgers – bijvoorbeeld via Meld Misdaad Anoniem – en door informatie uit andere onderzoeken werd al een groot deel van de hennepkwekerijen ‘opgespoord’. Hoewel het met de planmatige aanpak in Tilburg (één hennepactie per week) goed mogelijk is om de inzet van de politie op dit punt te plannen, komt het ook voor dat de politie gedwongen is om onmiddellijk – en dus ongepland – in te grijpen: bijvoorbeeld vanwege acute gevaarzetting in de vorm van waterschade of brand of vanwege het toevallig aantreffen van een kwekerij bij een aanhouding wegens andere strafbare feiten.

Tijdens het onderzoek bleek in een aantal gesprekken dat de politie hennepteelt – tot voor een paar jaar geleden – geen groot probleem vond. Er was weliswaar sprake van water- en stankoverlast en er werd ook energie afgetapt, maar in vergelijking met andere criminaliteit – zoals woninginbraken en straatroof – viel die overlast mee. Hennepteelt kwam destijds in de plaats van een aantal andere vormen van criminaliteit (aan deze uitspraak ligt overigens geen wetenschappelijk onderzoek ten grondslag). Het kweken van hennep bleek namelijk een lucratieve activiteit met een relatief laag risico. Inmiddels kijkt de politie anders tegen deze problematiek aan. Het nadeel van hennepteelt is namelijk dat criminele organisaties zich er tegenwoordig mee bezig houden. Hennepteelt is voor deze organisaties een vaste bron van inkomsten geworden. Overigens blijkt de concurrentie groot te zijn. Een aanwijzing daarvoor is het relatief grote aantal schietincidenten dat in de afgelopen jaren in Tilburg terug te leiden was naar hennepteelt. Die incidenten worden nog onderzocht waarbij in het bijzonder aandacht is voor de georganiseerde verbanden achter de hennepteelt.

Aanvankelijk werd in Tilburg en omgeving vooral gewerkt met een aantal grote kwekerijen. Met het oog op de spreiding van de risico's zijn criminelen inmiddels overgestapt naar een groter aantal kleinere hennepkwekerijen, vooral in woonhuizen. De politie kan deze kwekerijen op verschillende manieren op het spoor komen, onder meer door klachten over stank- of wateroverlast, door een overmatige aanloop van personen, door klachten over warme muren of herrie van ventilatoren, door een melding over het constant branden van lampen, stroomstoringen of (andere) tips van burgers, eventueel via Meld Misdaad Anoniem. Signalen over hennepteelt komen echter ook vanuit de politieorganisatie zelf, bijvoorbeeld door waarnemingen van wijkagenten – van afgeplakte ramen of een sterke hennepgeur – of voortvloeiend uit andere onderzoeken naar (georganiseerde) criminaliteit.

Ook de brandweer stuit bij haar taakuitoefening soms onverwacht op hennepplantages. Doordat bij hennepplantages vaak illegaal – en onveilig – stroom wordt afgetapt, komt brand op die locaties verhoudingsgewijs vaak voor. Dat kan bijzonder gevaarlijke situaties opleveren. Zo lang het niet bekend is of er nog mensen in een pand aanwezig zijn, zal de brandweer namelijk – voor zover mogelijk – dat pand betreden om eventuele slachtoffers op te sporen en in veiligheid te brengen. Branden op 'henneplocaties' zijn echter bijzonder gevaarlijk vanwege de combinatie van vuur, water en ongeaarde afgetapte electra. Daarbij komt dat kamers in dergelijke panden vaak goed geïsoleerd en/of geblokkeerd zijn of onderverdeeld in kleinere ruimtes. Brandweerlieden moeten zich daar een weg door banen. Door deze onoverzichtelijkheid is het dan extra lastig om de weg terug te vinden (met alle risico's voor brandweerlieden en eventuele slachtoffers van dien).

Bij de afweging om tot actie over te gaan, zijn twee criteria doorslaggevend. Ten eerste dienen er twee signalen te zijn over één adres en ten tweede moeten die signalen zien op overlast en/of gevaarstelling (bijvoorbeeld brand- of electrocutiegevaar). Zoals aangegeven komen deze signalen uit allerlei hoeken. Deze signalen worden door de coördinator aanpak hennepteelt van de politie bijgehouden in één centraal bestand. Overigens zou uit het voorgaande de indruk kunnen zijn ontstaan dat de politie in Tilburg wel erg terughoudend is bij de opsporing van hennepkwekerijen. Dat beeld is alsdan niet helemaal overeenkomstig de werkelijkheid. In de onderzoeksperiode is de politie in een aantal gevallen namelijk ook actief op zoek gegaan naar een tweede signaal dat duidt op hennepteelt. Vooral als er meerdere enkelvoudige signalen in een wijk zijn, grijpt de politie actief in. Daarnaast heeft de politie in het kader van de opsporing ook warmtemetingen laten uitvoeren door Essent en in de onderzoeksperiode is incidenteel gebruik gemaakt van thermische opnamen vanuit de lucht. De politie heeft (onder meer) daarvoor een 'abonnement' bij de KLPD.

Met name het aftakken van electriciteit levert gevaarlijke situaties op als dat niet vakkundig gebeurt. Het gaat dan in de meeste gevallen om aftakkingen vóór de meter. Het gevaar is dan dat de hoofdzekering niet meer functioneert en er stroom binnen komt die niet afgezekerd is. Bij kortsluiting in huis slaat dan niet de zekering uit, maar ontstaat er brand. Ook is er het gevaar van electrocutie van personen die werkzaamheden verrichten aan of nabij de installatie. Wat ook voorkomt, is dat de hennepsteler de hoofdzekering verzwaart waardoor er meer stroom kan binnenkomen. In veel van die gevallen gebruikt men echter niet de juiste – zwaardere – kabels. Bovendien worden kabels op allerlei – niet veilige – manieren aan elkaar ‘geknoopt’ of tegen hout aan gelegd. Mocht er brand ontstaan in een woning dan is ook de elektrische installatie ‘naar de knoppen’. Het is niet mogelijk om op individueel niveau – dus per woning – vast te stellen of er sprake is van een ongewone situatie. Essent kan in een centrale meterkast wel een hoger stroomverbruik op wijkniveau registreren, maar dat is niet te herleiden naar een bepaalde woning. Daarnaast is het voor Essent mogelijk om een bepaald patroon van electriciteitsverbruik op een kabel – dus niet per woning – vast te stellen. Een dergelijk patroon kan een indicatie zijn voor de aanwezigheid van een hennepkwekerij. In een kwekerij moeten de lampen namelijk volgens een bepaald patroon branden (een paar uur ‘aan’ en dan weer een paar uur ‘uit’). Dit soort metingen doet Essent echter alleen op verzoek van de politie. Aldus levert Essent wel vaak een tweede indicatie die nodig is voor het binnentreden van een woning waar een vermoeden van illegale hennepstelt is. Die indicatie kan ook geleverd worden door middel van zogenaamde warmtemetingen. Een warmtemeting is een thermische opname (foto) van een (deel van) een pand dat verdacht wordt. Deze opnames worden in de nachtelijke uren gemaakt door de mensen van Essent samen met een bevoegde opsporingsambtenaar en leveren een algemene aanwijzing op in geval van de aanwezigheid van een ongewone warmtebron. Bij nagenoeg alle geconstateerde hennepkwekerijen is er sprake van vooronderzoek door middel van een warmte- of netmeting.

Zoals hiervoor is aangegeven, beheert de coördinator aanpak hennepstelt van de politie een centraal bestand waarin signalen uit allerlei bronnen samenkomen. Het gaat daarbij onder meer om informatie uit MMA, uit rechercheonderzoeken en uit het Bedrijfs Proces Systeem van de politie (BPS is een systeem waarin wijkagenten hun bevindingen bijhouden). Op deze manier moet de coördinator bezien of er voldoende opsporingsindicaties zijn om ergens binnen te treden. Een belangrijk aspect van het convenant in Tilburg is het feit dat de politie haar informatie – op basis van bepalingen in de Wet Politie registers – ook beschikbaar mag stellen aan de convenantpartners. Die uitwisseling van informatie vindt over het algemeen direct mondeling of telefonisch plaats voorafgaand aan een geplande ontmanteling. Eén keer per week is namelijk een zogenaamde ‘hennepdag’ waarbij – met het oog op de efficiency – een aantal plantages achter elkaar worden ontmanteld. Voorafgaand aan een geplande actie vindt een zogenaamde ‘briefing’ plaats op het politiebureau. Daarbij zijn alle betrokken partijen aanwezig (politie, gemeente, BAT, Essent, slotenmaker en – indien van toepassing – woningcorporaties). Bij de ongeplande acties zijn dezelfde actoren betrokken, maar van een ‘briefing’ is dan geen sprake. Een ongeplande actie neemt overigens wat meer tijd in beslag vanwege de langere ‘aanrijtijd’ van het afvalverwerkingsbedrijf.

Bij hennepstelt in woonhuizen worden over het algemeen drie varianten aangetroffen. Ten eerste gaat het dan om mensen die in hun eigen huis en voor eigen rekening telen. Ten tweede gaat het om mensen die ruimte in hun huis ter beschikking (moeten) stellen, maar waarbij iemand anders zorgt voor de planten en de installatie (de ‘grote jongens’ hebben bijvoorbeeld electriciens in dienst en koeriers die de plantjes bezorgen). Ten derde gaat het om een variant die in Tilburg de laatste tijd steeds meer voorkomt, namelijk de teelt in leegstaande woningen. Die woningen worden opgekocht en ingericht als plantages.

Als de ontmanteling van een hennepplantage eenmaal van start is gegaan, dan heeft de politie – naast de algemene regietaak – als taak het garanderen van een veilige werkomgeving voor alle betrokkenen. Deelnemers aan een hennepactie kunnen bijvoorbeeld geconfronteerd worden met bedreigingen van bewoners of met zogenaamde ‘boobytraps’. Daarnaast houdt de politie eventuele verdachten aan, verhoort deze en maakt van de hele actie een proces-verbaal op. Meestal opereert de politie bij ontmantelingen in een team van vier personen, maar bij grotere acties – bijvoorbeeld in woonwagencampen – zijn er meer agenten aanwezig. Het OM verstrekt de door de politie ingezonden processen-verbaal aan de convenantpartners. PV’s worden door de woningcorporaties gebruikt bij de bewijsvoering in ontbindingsprocedures betreffende huurcontracten en door de gemeente onder meer voor het eventueel stopzetten en/of terug vorderen van ten onrechte ontvangen uitkeringen en/of toeslagen. Indien er aanwijzingen zijn voor belastingfraude, dan meldt het OM dat aan de belastingdienst.

In de meeste gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, werd door de actoren in Tilburg aangegeven dat hennepcultuur een negatief effect heeft op de leefbaarheid in bepaalde wijken van de stad en op de mentaliteit van de opgroeiende jeugd. Degenen die grof geld hebben verdiend met de teelt van hennep laten hun welvaart namelijk duidelijk zien. Ze rijden in dure auto’s, zijn behangen met sieraden en gaan een aantal keer per jaar op vakantie. De mensen die zich netjes aan de regels houden en iedere dag naar hun werk gaan, moeten aanzien hoe anderen zonder iets uit te voeren een luxe leven leiden. Dat zet kwaad bloed. In bepaalde milieus wordt hennepcultuur ook gezien als iets onschuldigs en gewoons. Kinderen hebben het er over dat hun moeder ‘knipt’. De meeste Nederlanders denken daarbij als eerste aan een kapsalon, maar in deze milieus bedoelt men daarmee het knippen van de toppen van hennepplanten. Veel hennepcultuur en hun handlangers zien hennepcultuur dan ook niet als echte criminaliteit, aldus de geïnterviewden.

Naast de hiervoor genoemde indirecte effecten op de leefbaarheid in wijken, werd in de gesprekken ook melding gemaakt van de invloed die hennepcultuur heeft op de samenstelling van de wijken. Chargerend werd door verschillende gesprekspartners gesteld dat de hennepcultuur ‘bepalen’ wie er in een wijk komen wonen. Mensen die komen kijken naar een woning worden geïntimideerd: criminelen staan opzichtig op de uitkijk of voor het raam. Woningcorporaties worden door criminelen bezocht of bewoners worden later in de wijk geterroriseerd. Overigens lieten de woningcorporaties desgevraagd weten dat de betreffende wijken hierdoor niet zodanig onaantrekkelijk worden dat de corporaties geconfronteerd worden met een extreem groot verloop of langdurige leegstand van woningen.

Gezien de bijzondere positie van coffeeshophouders, lijkt het voor de hand te liggen dat zij een meer dan gemiddeld risico lopen om – op zijn minst – in contact te komen met criminele organisaties. Of de coffeeshophouders zelf betrokken zijn bij hennepcultuur of andere criminele activiteiten, is niet duidelijk. Bij de geïnterviewden van de gemeente Tilburg overheerst de gedachte dat het niet de coffeeshophouders zijn die aan de touwtjes trekken, maar de ‘grote jongens’. Coffeeshophouders zijn echter nooit getoetst in het kader van de wet BIBOB omdat de coffeeshops er al waren voordat deze wet van kracht werd. Een dergelijke toetsing wordt op korte termijn ook niet voorzien omdat de gemeente op dit moment geen onrust onder de coffeeshophouders wil riskeren. Overigens komt het regelmatig voor dat naar aanleiding van het oprollen van hennepplantages BIBOB-onderzoeken worden gestart. Als in een dergelijk onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat met de opbrengsten uit hennepcultuur de schulden van een (horeca)bedrijf worden afgelost, dan is dat voor de gemeente voldoende reden om de betreffende vergunning in te trekken.

Tijdens het onderzoek werd in verschillende gesprekken gesteld dat coffeeshophouders door de succesvolle aanpak van hennepsteelt gedwongen worden om van ‘Jan en Alleman’ wiet te betrekken. Vaste leveranciers worden schaarser waardoor het moeilijker wordt om een constant assortiment aan te bieden. Door de schaarste zijn de prijzen van wiet de afgelopen tijd gestegen, maar van enige gevoeligheid daarvoor bij de klanten is nog niet veel te merken: de consumptie blijft namelijk gewoon op peil. Dat coffeeshophouders gedwongen worden om steeds weer op zoek te gaan naar nieuwe leveranciers, lijkt de kans te vergroten dat ze in aanraking komen met criminele organisaties. Dit is overigens slechts een veronderstelling die niet onderbouwd kan worden met feiten. Ook zijn er signalen dat door de succesvolle aanpak van hennepsteelt en de daarmee samenhangende schaarste, wiet van inferieure kwaliteit op de markt komt. Meer in het bijzonder gaat het dan om wiet die vermengd is met andere stoffen zoals cement of haarlak. Deze stoffen moeten er voor zorgen dat de wiet zwaarder wordt en derhalve meer oplevert. Wetenschappelijk onderzoek naar de omvang en de ernst van deze problematiek is niet gedaan. Omdat coffeeshophouders niet met grote partijen op pad kunnen gaan om deze te laten controleren, bestaat de controle op wiet uitsluitend uit het kijken, ruiken en eventueel roken door de coffeeshouder zelf.

Een andere ontwikkeling die in de interviews – en overigens ook in de landelijke media – een aantal keer werd genoemd, is de stijging van het THC-gehalte van wiet (THC is de werkzame stof in wiet). Daarbij dringt zich de vraag op welke gevolgen deze stijging heeft voor de volksgezondheid. De deelnemers aan dit onderzoek betoonden zich op dit punt niet bezorgd: ‘stoned’ is ‘stoned’, daar bestaat geen vergrotende of overtreffende trap in. Met andere woorden: met een hoger THC-gehalte heeft een gebruiker volgens de betreffende geïnterviewden maar één joint nodig, waar in het verleden wellicht anderhalf of twee joints per keer werden gebruikt.

### **5.3. Strafrechtelijk optreden**

In de inleiding van deze scriptie werd al aangegeven dat hennepsteelt strafbaar is volgens de Opiumwet, artikel 3 onder B. Hierna wordt gezien hoe een ontmanteling van een kwekerij in zijn werk gaat, welke bevoegdheden daarbij een rol spelen en hoe het strafrechtelijke traject vervolgens verloopt. Eerst wordt ingegaan op de bevoegdheid om een locatie binnen te treden. In artikel 96 lid 1 van het Wetboek van Strafvordering staat daarover: “In geval van ontdekking op heterdaad van een strafbaar feit of in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, is de opsporingsambtenaar bevoegd de daarvoor vatbare voorwerpen in beslag te nemen en daartoe elke plaats te betreden”. Uit artikel 67 lid 1 sub a en c WvSv volgt dat het hier onder meer gaat om (bedrijfsmatige) hennepsteelt. De bevoegdheid voor opsporingsambtenaren om in een woning binnen te treden bij (bedrijfsmatige) hennepsteelt kan overigens ook worden afgeleid uit artikel 9 lid 1 sub a van de Opiumwet. In de Algemene wet op het binnentreden is geregeld welke groep functionarissen bevoegd is tot het afgeven van een machtiging voor het binnentreden in woningen zonder toestemming van de bewoner (AWBi artikel 3). Tot die groep behoort onder meer de hulpofficier van Justitie. In Tilburg is dat de coördinator aanpak hennepsteelt van de politie. De Algemene wet op het binnentreden biedt ook de grondslag om de toegang tot of de doorgang in de woning te verschaffen voor zover het doel van het binnentreden dit redelijkerwijs vereist. Op deze basis kan de slotenmaker eventueel worden ingeschakeld. De slotenmaker hoeft een woning overigens niet altijd open te breken: soms is er iemand van de afdeling onderhoud van een woningcorporatie (met een huissleutel) bij de ontmanteling van een hennepkwekerij aanwezig.

Na het binnentreden van een pand maakt de politie een inventarisatie van de inrichting ten behoeve van het proces-verbaal. Een exacte registratie is namelijk van belang voor de eis en de bewijsvoering in het strafrechtelijke traject. De politie neemt de hennepplanten, assimilatielampen en eventueel chemicaliën in beslag en geeft opdracht aan het BAT om deze af te voeren en te vernietigen. Indien het gaat om een kwekerij in een sociale huurwoning, dan geeft de betreffende woningcorporatie opdracht aan het BAT om de (overige) kostbare apparatuur van de kwekerijen te verwijderen. In alle andere gevallen – dus ook als het om een koopwoning gaat – wordt deze opdracht door de gemeente Tilburg verstrekt. Bij kostbare apparatuur gaat het onder meer om transformatoren, schakelkasten, verwarmingselementen en luchtbevochtigingsapparatuur. De niet-kostbare apparatuur blijft achter en dient te worden opgeruimd door de telers zelf. Het gaat daarbij onder meer om plantenbakken, kweekbakken, aarde, hydrokorrels, koolstoffilters, droogrekjes en bekabeling. Op deze niet-kostbare restanten past de gemeente bestuursdwang toe.

Met betrekking tot hennepcultuur zijn er twee wettelijke grondslagen voor de bevoegdheid tot inbeslagneming, te weten: in artikel 9 lid 3 van de Opiumwet en in artikel 96 lid 1 WvSv. De gronden voor inbeslagneming zijn terug te vinden in artikel 94 WvSv. Het gaat daarbij onder meer om het bewijs waarmee de periode van de hennepcultuur kan worden aangetoond, bijvoorbeeld de schriftelijke administratie of de computer van de hennepcultuur. Het bepalen van het aantal oogsten is van groot belang voor de ontnemingsrapportage en de eventuele naheffing door de fiscus. In artikel 117 WvSv is bepaald dat in beslag genomen voorwerpen niet worden vervreemd, vernietigd, prijsgegeven of tot een ander doel dan het onderzoek bestemd, tenzij na een verkregen machtiging. Die machtiging kan onder meer worden verleend ten aanzien van voorwerpen die niet geschikt zijn voor opslag. Uit artikel 10 lid 1 sub 1 van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (Stb 1995, 699) volgt dat middelen uit de lijsten I en II bij de Opiumwet niet geschikt zijn voor opslag. Op basis van deze bepaling worden hennepplanten na verkregen machtiging vernietigd. Overigens vindt vernietiging pas plaats nadat een monster is genomen (Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, artikel 15 lid 2). Dat betekent in de praktijk dat drie planten voor onderzoek naar de technische recherche in Tilburg worden gestuurd. Daar moet definitief worden vastgesteld dat het inderdaad om hennep gaat. Ook de bevoegdheid tot vernietiging van de in beslag genomen inventaris van een hennepkwekerij vindt haar wettelijke basis in het Wetboek van Strafvordering en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Het gaat in dit kader om de materialen die in de kraakwagen van het BAT verdwijnen.

In het geval van hennepcultuur worden electriciteitsinstallaties vaak op eigen initiatief en zonder overleg met de stroomleverancier – in casu Essent – aangepast. Indien een dergelijke aanpassing niet vakkundig wordt gedaan, dan ontstaat een verhoogde kans op brand en electrocutie door bijvoorbeeld een ondeugdelijke beveiliging, de overbelasting van materialen, overmatige warmteontwikkeling en een hoge vochtigheidsgraad. Bergmans (2006) geeft aan dat een hennepcultuur die de electriciteitsinstallatie heeft aangepast onder meer via artikel 161bis WvSr vervolgd kan worden. “Artikel 161bis WvSr is een gevaarzettingsdelict, wat inhoudt dat het beschermde belang op zichzelf niet hoeft te worden aangetast om een strafbaar feit aan te kunnen nemen. Voldoende is dat het belang in gevaar wordt gebracht” (Bergmans, 2006, p.40). Voor een geldige toepassing van artikel 161bis WvSr geldt wel het harde vereiste dat er een aantoonbaar causale relatie bestaat tussen het te duchten gevaar en het verrichten van de verboden gedraging. Met andere woorden: indien een hennepkwekerij niet brandgevaarlijk is opgezet, dan is het te duchten gevaar redelijkerwijs niet te voorzien en kan er geen causaal verband worden aangetoond, aldus Bergmans.

Een aanpassing aan de electriciteitsinstallatie zoals hierboven beschreven, wordt vaak gedaan met de bedoeling om illegaal stroom af te tappen. Ook die illegale aftap van stroom is een strafbaar feit. “Diefstal van stroom is in de regel gekwalificeerde diefstal als omschreven in artikel 311 lid 1 onder 5 WvSr, omdat voor de diefstal iets moet worden verbroken (denk aan een zegel of beschermkap)” (Bergmans, 2006, p.42). Tijdens dit onderzoek is de indruk ontstaan dat Essent Netwerk BV niet erg actief is bij de opsporing van hennepkwekerijen. Dat is vreemd omdat energiediefstal één van de belangrijkste negatieve externe effecten van illegale hennepcultuur is. Overigens is Essent wel altijd betrokken bij ontmantelingen. De belangrijkste taak van Essent is daarbij het veiligstellen van de elektrische installatie. Daarnaast wordt het energietransport stop gezet, wordt er een rapport opgemaakt van de aangetroffen situatie en wordt er aangifte gedaan van diefstal van stroom evenals van een gevaarlijke situatie bij de illegale aftap van stroom.

Met illegale hennepcultuur wordt veel geld verdiend. De wet biedt echter mogelijkheden om dat wederrechtelijk verkregen voordeel te ontnemen. “Bij het aantreffen van een hennepkwekerij is ontneming op grond van artikel 36e Sr [HB: WvSr] mogelijk, mits aangetoond kan worden dat er eerdere oogsten zijn geweest die tot voordeel hebben geleid. De tijdens een ontmanteling van de hennepkwekerij aangetroffen planten worden immers vernietigd en kunnen dus niet tot voordeel leiden” (Bergmans, 2006, p.43). In het arrondissement Breda (waar de gemeente Tilburg in juridische zin onder valt) is het overigens gebruikelijk dat – ter ontlasting van het gerechtelijke apparaat – in hennepzaken vaker voor een buitengerechtelijke afdoening wordt gekozen. Opgemerkt dient te worden dat een actie tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel niet altijd succesvol is. Dat heeft enerzijds te maken met problemen bij de bewijsvoering en anderzijds met de financiële draagkracht van betrokkenen.

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie heeft in april 2005 een rapport gepubliceerd dat aanwijzingen geeft voor een uniforme wijze van berekenen van het wederrechtelijk verkregen voordeel bij hennepkwekerijen. De normen uit dit rapport kunnen ook worden gebruikt als toetsingsinstrument bij de beoordeling van de verklaring van een hennepcultuurtenaar ten aanzien van zijn opbrengsten en kosten. In het rapport wordt over de berekening van het voordeel het volgende opgemerkt. “Nogmaals wordt benadrukt dat ten behoeve van een berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel in eerste instantie uitgegaan moet worden van de werkelijkheid en dat de in deze rapportage genoemde normen pas aan de orde komen als deze gegevens ontbreken of niet aannemelijk lijken” (BOOM, 2005, p.10). Bij het bepalen van het aantal oogsten en het behaalde voordeel kan men zich bijvoorbeeld baseren op een inbeslaggenomen administratie. Het aantal oogsten kan daarnaast ook worden vastgesteld op basis van het tijdstip van de eerste melding, de indicaties van het elektriciteitsgebruik en/of de bladresten van eerdere oogsten die zijn achtergebleven. Het geschatte voordeel wordt derhalve bepaald op basis van de werkelijkheid of op basis van de normen in het BOOM-rapport. De rechter kan het te betalen bedrag op grond van artikel 36e lid 4 WvSr ook lager vaststellen dan het geschatte voordeel door rekening te houden met de huidige en – redelijkerwijs te verwachten – toekomstige draagkracht van verdachte of veroordeelde. Dat kan de rechter doen op basis van het gemotiveerde verzoek van verdachte of veroordeelde, ambtshalve of op vordering van de officier van justitie.

Het proces-verbaal dat door de politie is opgemaakt met betrekking tot een ontmanteling van een hennepkwekerij wordt naar het Openbaar Ministerie gestuurd. “Het OM heeft op basis van het opportuniteitsbeginsel de vrijheid uit het aanbod van strafzaken een selectie te maken van zaken die zich lenen voor vervolging” (Corstens, 2005, p.57).

Het OM kan kiezen voor het aanbrengen van een zaak bij een meervoudige kamer of bij de politierechter. Daarnaast kan het OM ook kiezen voor niet-vervolgen (seponeren). Tussen het vervolgen en het niet-vervolgen staat het transactieaanbod. Bij een transactieaanbod wordt een zaak vooralsnog niet bij de rechter aangebracht, maar aan de verdachte wordt voorgesteld de vervolging af te kopen. Indien de verdachte daar op in gaat, komt aldus een einde aan de zaak. Zo niet, dan wordt de verdachte alsnog (verder) vervolgd (Corstens, 2005).

Een *sepot* kan technisch of beleidsmatig zijn. Voor een technisch sepot wordt bijvoorbeeld gekozen indien er niet voldoende bewijs is of als bewijs onrechtmatig is verkregen. In het geval van een beleidssepot is er weliswaar sprake van een strafbaar feit en voldoende bewijs op basis waarvan de verdachte kan worden vervolgd, maar vanwege beleidsoverwegingen wordt daarvan afgezien. Bij deze overwegingen kan onder meer gedacht worden aan de omvang van het feit, de persoon van de verdachte of een wetswijziging die op komst is. Een *transactie* kan bestaan uit het betalen van een geldbedrag ter voorkoming van verdere strafvervolging, uit het afstand doen van inbeslaggenomen goederen of een schadevergoeding aan derden. Daarnaast is er ook nog de Transactiezitting OM. Een TOM-zitting is een nadere uitwerking van een transactie. In dat geval komt een verdachte op een zitting waar een parketsecretaris aanwezig is. Van tevoren is er dan al een gesprek geweest tussen de verdachte en iemand van de reclassering waarin bezien is of betrokkene in staat is een taak- of leerstraf uit te voeren of een schadevergoeding te betalen. Ook is het mogelijk dat er over de verdachte een rapportage wordt uitgebracht door Justitiële verslavingszorg. In de TOM-zitting doet de parketsecretaris een voorstel aan de verdachte, bijvoorbeeld voor het uitvoeren van een taakstraf. Dat wordt met name gedaan in die gevallen waarin een geldboete niet realistisch is. Vaak beginnen mensen namelijk een hennepkwekerij omdat ze in geldnood zitten. Het komt ook voor dat in een TOM-zitting een budgetteringscursus wordt opgelegd. Bij een *dagvaarding* is een onderscheid te maken naar een politierechterzitting (enkelvoudige kamer) en een MK-zitting (meervoudige kamer). “Het rechtsgeding wordt voor de politierechter vervolgd indien naar het aanvankelijke oordeel van het openbaar ministerie de zaak van eenvoudige aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, terwijl de te requiren gevangenisstraf niet meer dan een jaar mag bedragen” (artikel 368 WvSv). MK-zittingen worden gehouden bij de meer complexe en zware zaken. In Tilburg waren die in de onderzoeksperiode niet aan de orde.

Met behulp van de Aanwijzing Opiumwet (Stcrt 2000, 250 en 2004, 246) van het college van procureurs-generaal kan de eis van de OvJ in Opiumwetzaken vrij nauwkeurig worden berekend. Voor deze berekening kan ook gebruik worden gemaakt van de geautomatiseerde strafvorderingsrichtlijnen in BOS/Polaris. Ook de ZM hanteert ‘strafmaatlijstjes’: de ‘oriëntatiepunten voor de straftoemeting’. Deze oriëntatiepunten zijn gebaseerd op de rechterlijke straftoemetingspraktijk. Bij de bepaling van de strafmaat voor het kweken van hennepplanten luidt de richtlijn voor de ZM als volgt (Schoep & Schuyt, 2005):

Het min of meer bedrijfsmatig of in ieder geval met een zekere professionaliteit kweken van hennepplanten in ruimtes zoals een (woon)huis, loods of andere soortgelijke ruimte met als kennelijk doel de verkoop van de geoogste planten. Het betreft een verdachte die voor dit delict ‘first-offender’ is en die niet in het kader van een georganiseerd verband handelt. Uitgangspunt bij hantering van deze oriëntatiepunten is dat het financiële voordeel is/wordt ontnomen en dat apparatuur is/wordt verbeurdverklaard en/of onttrokken aan het verkeer. a) 50-100 planten, oriëntatiepunt: € 900 geldboete. b) 100-500 planten, oriëntatiepunt: 6 weken gevangenisstraf. c) 500-1.000 planten, oriëntatiepunt: 12 weken gevangenisstraf [interpunctie en opmaak HB] (p.82).



Naast een vordering tot ontneming door het Openbaar Ministerie kan een hennepkweker ook nog te maken krijgen met een navordering van de belastingdienst. Dat kan doordat een ambtenaar van de belastingdienst zelf op het strafbare feit stuit, maar dat kan ook doordat de informatie over het strafbare feit via het OM bij de belastingdienst terecht komt. In het eerste geval (ontdekking door een ambtenaar van de belastingdienst) is de geheimhoudingsplicht van de belastingdienst niet van toepassing en moet er aangifte worden gedaan. De Belastingdienst is in beginsel weliswaar gehouden aan de fiscale geheimhoudingsplicht van artikel 67 lid 1 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, maar op grond van artikel 67 lid 2 Awr kan daarvan ontheffing worden verleend indien met de informatieverstrekking een algemeen belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het met de fiscale geheimhoudingsplicht gediende belang. “De door de Belastingdienst te volgen beleidslijn in gevallen waarin een ambtenaar van de Belastingdienst kennis krijgt van een strafbaar feit met de opsporing waarvan hij niet is belast, is vastgelegd in het Voorschrift Informatieverstrekking (VIV)” (Bergmans, 2006, p.47). Uit het VIV 1993 (Stcrt 1998, 243) volgt dat een ambtenaar verplicht is tot het doen van aangifte als het gaat om het bedrijfsmatig kweken van hennep. Afgezien van de situatie dat een ambtenaar van de belastingdienst bij zijn taakuitoefening stuit op een strafbaar feit betreffende hennepkweek en daarvan aangifte moet doen, is de belastingdienst in eerste aanleg niet bij de aanpak van hennepkweek betrokken. Echter, als een hennepplantage wordt opgerold en het PV biedt handvaten voor fiscale heffing, dan is de belastingdienst wel genegen om fiscale consequenties te verbinden aan de met deze activiteiten samenhangende opbrengsten. Opbrengsten uit hennepkweek vallen gewoon onder de fiscale heffing. Een structurele aanpak van hennepkweek staat bij de belastingdienst Oost-Brabant echter nog in de kinderschoenen. Tussen OM, politie, gemeente en belastingdienst zijn zogenaamde vrijplaatsconvenanten afgesloten. Vrijplaatsen zijn locaties en of groepen waar een effectief overheidsoptreden wordt belemmerd, leidend tot een maatschappelijk ongewenste situatie waarbij sprake is van structurele fraude van wezenlijke betekenis. De ketenaanpak ‘growshops-hennepkweek-coffeeshops’ valt onder vrijplaatsen. Op grond van deze convenanten kunnen gegevens met de betrokken partners worden uitgewisseld. Van een structurele uitwisseling van informatie is echter nog geen sprake.

De rol van de belastingdienst is passief. De belastingdienst zit achteraan in de keten en wacht af tot er een ontneming plaatsvindt. “De Belastingdienst kan in het geval van hennepkweek niet opgegeven inkomsten naheffen. Indien een ontnemingsvordering wordt ingesteld en geëffectueerd komt het bedrag van die ontneming in mindering op de voor de belastingheffing in aanmerking te nemen inkomsten. Het resultaat hiervan is dat er in de gevallen waarin wordt ontnomen veelal weinig te heffen overblijft” (TK, 2003/2004, 24 077, nr. 125, p.28). Als de rechter een lagere ontneming oplegt dan de politie heeft becijferd, dan is er voor de belastingdienst een beoordeling mogelijk ten aanzien van het restant. De belastingdienst kan in dat geval alsnog een fiscale claim opleggen. De rechter kan namelijk een lager bedrag opleggen omdat het OM moet bewijzen dat de opbrengst een bepaalde omvang heeft gehad. In het belastingrecht is het echter zo dat de verdachte moet bewijzen dat het niet zo is: hij moet zelf aangeven hoe hij zijn inkomen heeft verworven. Met andere woorden: er geldt een *omgekeerde bewijslast*. Zoals hiervoor al werd aangegeven wordt deze informatie nog te weinig doorgeleid naar de belastingdienst. Na een strafrechtelijk traject volgt er daardoor nog nauwelijks een fiscaalrechtelijk traject op dit moment. Tot slot speelt de belastingdienst ook nog een rol bij het nagaan of personen die bij hennepkweek betrokken zijn uitkeringen of toeslagen ontvangen (de belastingdienst draagt bijvoorbeeld zorg voor de verstrekking van huurtoeslagen). Die toeslagen of uitkeringen kunnen alsdan eventueel bij betrokkenen terug gevorderd worden.

#### 5.4. Bestuursrechtelijk optreden

Bij de beschrijving van het strafrechtelijk optreden werd hiervoor reeds aangegeven dat na de vernietiging van het kostbare deel van de inrichting van een hennepkwekerij, de gemeente ten aanzien van de niet-kostbare restanten – zoals plantenbakken, koolstoffilters en bekabeling – *bestuursdwang* toepast. “Onder bestuursdwang wordt verstaan het ongedaan maken van een rechtens ongeoorloofde situatie door een overheidsorgaan buiten medewerking van de burger die de ongeoorloofde situatie in het leven heeft geroepen. De kosten die de overheid daarbij maakt, kunnen op de overtreder verhaald worden” (Blois, 2003, p.122). Met uitzondering van spoedeisende gevallen moet aan de toepassing van bestuursdwang een schriftelijke waarschuwing voorafgaan. “Daarin moet een termijn worden gesteld waarbinnen de geadresseerde alsnog zelf de nodige maatregelen kan treffen. Laat hij die termijn verstrijken, dan ontstaat voor hem de rechtsplicht te gedogen dat de gemeente op zijn kosten de noodzakelijke werkzaamheden gaat verrichten” (Blois, 2003, pp.122-123). De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang is toegekend aan het gemeentebestuur in artikel 125 lid 1 van de Gemeentewet. In afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht staan de regels die bij de toepassing van bestuursdwang in acht moeten worden genomen. In de gemeente Tilburg krijgt een hennepkweker twee weken de tijd om alle niet-kostbare restanten van de kwekerij zelf te verwijderen en af te voeren.

Naast ‘gewone’ bestuursdwang, bestaat de mogelijkheid om spoedeisende bestuursdwang op te leggen. Deze werkwijze wordt bijvoorbeeld in Rotterdam toegepast. Bergmans (2006) geeft aan dat het voor het toepassen van bestuursdwang in samenhang met het verhalen van de kosten essentieel is dat er sprake is van een situatie waarin bestuursdwang is aangezegd maar de overtreder niet de vereiste maatregelen heeft genomen danwel van een situatie waarin sprake is van vereiste spoed (artikel 5:25 lid 5 Awb). In het geval van een hennepkwekerij kan deze vereiste spoed bestaan indien er sprake is van wateroverlast, kans op legionella-besmetting, brandgevaar en/of grove vorm van gevaar, schade of hinder voor de omgeving. Bergmans vraagt zich echter af of het – op grond van spoedeisende bestuursdwang – volledig ruimen van een hennepkwekerij wel gerechtvaardigd is. Immers – zo stelt hij – het onmiddellijke gevaar kan ook worden beëindigd door simpelweg de stroomknop om te draaien. Jurisprudentie op dit punt is er nog niet.

Bestuursrechtelijk optreden tegen hennepkwekerijen is ook mogelijk op basis van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Milieubeheer en de Woningwet. “In de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wm en de Woningwet wordt een aantal verplichtingen voorgeschreven die (in geval van niet-naleving hiervan) kunnen leiden tot toepassing van bestuursdwang op grond van artikel 125 Gemeentewet” (Bergmans, 2006, p.52). Wat de WRO betreft, gaat het om artikel 10. Daarin is bepaald dat de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt. Als in een bestemmingsplan is vastgelegd dat voor een woning een woonruimtebestemming geldt en in de woning wordt een bedrijfsmatige hennepkwekerij aangetroffen, dan is er sprake van niet-naleving van het bestemmingsplan en dus bestaat er een grond voor het toepassen van bestuursdwang. Bergmans (2006) geeft aan dat volgens de Wet Milieubeheer voor het oprichten van een hennepkwekerij een vergunning vereist is. Indien een hennepkweker geen vergunning aanvraagt, kan er volgens artikel 18.2 Wm bestuurlijk gehandhaafd worden door het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van de vergunning (in beginsel het college van B&W volgens artikel 8.2 lid 1 Wm). Verder merkt Bergmans op dat de Wm geschikt is om op te treden tegen hennepkwekerijen die zijn ingericht, maar nog niet in gebruik zijn genomen. Op basis van de Opiumwet is een dergelijk optreden niet mogelijk.

In artikel 100 lid 3 Wv2012 is bepaald dat toepassing van bestuursdwang – bestaande uit het stilleggen van werkzaamheden indien wordt gebouwd of gesloopt in strijd met de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften – slechts plaatsvindt in de bij de bouwverordening aangewezen gevallen en overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften. Daaruit volgt dat voor het toepassen van bestuursdwang op grond van de Woningwet in de bouwverordening van de gemeente ‘hennepsteelt in een woning’ als aangewezen geval moet worden opgenomen.

Het komt in Tilburg voor dat mensen met een hennepkwekerij een uitkering ontvangen. Omdat uitkeringsgerechtigden verplicht zijn alle omstandigheden te melden die eventueel van invloed kunnen zijn op de toekenning van een uitkering, moeten zij ook melding maken van hun ‘neveninkomsten’ uit hennepsteelt. Doen zij dat niet dan kan die uitkering achteraf alsnog worden ingevorderd of gekort. “De beslissing om een uitkering te korten of in te vorderen is een besluit in de zin van de Awb. Het besluit dient daarom aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van de Awb te voldoen (ook de ongeschreven beginselen)” (Bergmans, 2006, p.57). De wettelijke bevoegdheid om een uitkering terug te vorderen of te korten moet gebaseerd zijn op een bevoegdheid die uit de wet voortvloeit. Bergmans geeft aan dat het terugvorderen of korten van een uitkering – omdat extra inkomsten uit een hennepkwekerij zijn verzwegen – over het algemeen pas in beeld komt als de politie een hennepkwekerij aantreft en deze informatie doorspeelt aan de sociale recherche. Bergmans verwijst ook naar een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep uit mei 2003 waarin deze bepaalt dat een besluit tot intrekking of korting van een uitkering niet zonder meer mag worden gebaseerd op de conclusies uit een politierapport. Een dergelijk besluit moet volgens de CRvB berusten op een zelfstandig oordeel over de aanspraken op bijstand, dat gedragen kan worden door de daaraan ten grondslag liggende feiten en omstandigheden. Wat de inlichtingenplicht van de aanvrager van een uitkering betreft verwijst Bergmans onder meer naar de Wet werk en bijstand. In artikel 17 lid 1 Wv2012 staat: “De belanghebbende doet aan het college [HB: het college van B&W] op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op zijn arbeidsinschakeling of het recht op bijstand.” Deze inlichtingenplicht geldt ook voor de extra inkomsten uit hennepsteelt. De niet-nakoming van deze verplichting betekent dat het college van B&W een besluit tot toekenning van bijstand kan herzien of intrekken. Met het oog op een eventuele cumulatie van sancties ten aanzien van hennepsteelers is het goed om vast te stellen dat “(...) de strafrechter bij het schatten van het wederrechtelijk verkregen voordeel een eventuele bestuursrechtelijke terugvordering wel kan laten meewegen. (...) In de bestuurlijke procedure is de vaste praktijk dat geen rekening wordt gehouden met een ontnemingsvordering” (Bergmans, 2006, p.58).

## **5.5. Civielrechtelijk optreden**

Bij het civielrechtelijk optreden in het kader van de aanpak van hennepsteelt gaat het onder meer om de ontbinding of opzegging van huurovereenkomsten door woningcorporaties. In boek 7 van het Burgerlijk Wetboek staat een aantal verplichtingen die een huurder moet naleven. Indien een huurder er voor kiest om een hennepkwekerij in zijn huurwoning te exploiteren, dan kan dat strijd opleveren met twee in de wet genoemde verplichtingen. Ten eerste de verplichting genoemd in artikel 7:213 BW: “De huurder is verplicht zich ten aanzien van het gebruik van de gehuurde zaak als een goed huurder te gedragen”. Dit gaat derhalve over ‘goed huurschap’. Ten tweede de verplichting genoemd in artikel 7:214 BW: “De huurder is slechts bevoegd tot het gebruik van de zaak dat is overeengekomen, en, zo daaromtrent niets is overeengekomen, tot het gebruik waartoe de zaak naar zijn aard bestemd is”. Dit is het zogenaamde ‘bestemmingsvereiste’.

“Onzekerheid over de vraag of ongewenst woongedrag een tekortkoming is, kan worden verkleind door bij het aangaan van de huurovereenkomst te preciseren wat wel en wat niet is toegestaan” (Bergmans, 2006, p.60). De Tilburgse woningcorporaties hebben in hun huurovereenkomsten verbodsbepalingen ten aanzien van hennepsteelt opgenomen. Op die manier is strijdigheid met de voorgenomen bestemming onomstreden. Ook zijn er door de gemeente Tilburg en door een aantal Tilburgse woningcorporaties aparte voorlichtingsfolders over dit onderwerp verspreid.

Indien een huurder niet voldoet aan één van zijn verplichtingen die volgen uit de huurovereenkomst dan kan de verhuurder op grond van artikel 7:231 lid 1 BW of op grond van artikel 6:265 lid 1 BW de huurovereenkomst laten ontbinden. Uit de jurisprudentie blijkt overigens dat het voor ontbinding niet vereist is dat de tekortkoming aan de huurder kan worden toegerekend (Bergmans, 2006). Bergmans geeft aan dat het belangrijk is dat de civiele rechter anders te werk gaat dan een strafrechter. Indien een verhuurder een huurovereenkomst wil ontbinden omdat er door de exploitatie van de hennepkwekerij sprake zou zijn van – bijvoorbeeld – brandgevaar, dan is het aan de verhuurder om dit aannemelijk te maken. Het aannemelijk maken strekt minder ver dan het bewijzen in het strafrecht.

Naast ontbinding van een huurovereenkomst is er de mogelijkheid om een huurovereenkomst te beëindigen door middel van opzegging. In het geval een verhuurder op basis van informatie van de politie op de hoogte is van hennepsteelt in één van zijn woningen, dan kan hij de betreffende huurder de kans geven de huur schriftelijk op te zeggen. Op grond van artikel 7:271 lid 8 BW kunnen zij dan de huurovereenkomst beëindigen. Aldus ziet de huurder af van de in de wet opgenomen huurbescherming en voorkomt hij een gerechtelijke procedure. Indien de huurder niet wil meewerken aan een opzegging, dan kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen. Kort samengevat komt het er op neer dat dit een lastige procedure is waarin opzeggings- en beschermingsregels een belangrijke rol spelen. Om die reden wordt er meestal voor een vordering tot ontbinding gekozen. Woningcorporaties in de gemeente Tilburg stellen een hennepsteler in de gelegenheid om te komen tot een minnelijke schikking, dat wil zeggen: een huurder kan zelf de huur opzeggen en de veroorzaakte schade vergoeden en aldus een gerechtelijke procedure – met alle kosten van dien – voorkomen. Indien een huurder niet kiest voor deze mogelijkheid, dan wordt de ontbinding van de huurovereenkomst voorgelegd aan de kantonrechter.

In de gemeente Tilburg is afgesproken dat huurders die betrap worden op de aanwezigheid van een hennepkwekerij door de woningcorporatie uit hun woning worden gezet. Op deze regel wordt alleen een uitzondering gemaakt, indien uitzetting leidt tot een schrijnende situatie (bijvoorbeeld indien een uitzetting ten koste gaat van jonge kinderen). Een woningcorporatie vraagt in voorkomende gevallen advies aan de politie, de gemeente en Traverse (stichting maatschappelijke opvang Midden-Brabant), maar beslist uiteindelijk zelf. In geval van een tweede kans voor bewoners, stuurt de woningcorporatie een schriftelijke ingebrekestelling en zet de verhuur aan betrokkene voort (eventueel onder nadere voorwaarden). Die nadere voorwaarden kunnen bijvoorbeeld zien op woonbegeleiding of op controlebezoeken door de woningcorporatie. Een tweede kans is echter uitgesloten indien er sprake was van recidive, indien de woning feitelijk niet werd bewoond (maar slechts gebruikt voor hennepsteelt) en/of er sprake was van gevaarstelling, bijvoorbeeld door het aftappen van stroom. Indien een huurder zich gedurende een tweede kans nogmaals schuldig maakt aan hennepsteelt, dan krijgt deze huurder nooit een derde kans. De huurder mag zich inschrijven bij “Woning In Zicht” (het gemeenschappelijke systeem van de Tilburgse woningcorporaties), maar hij kan géén gebruik maken van de urgentieregeling en moet een wachttijd van twee jaar in acht nemen.

Woningcorporaties zijn niet actief bezig met de opsporing van hennepkwekerijen in hun woningen. Woonconsulenten krijgen echter door hun contacten met bewonerscommissies en individuele bewoners wel een goed beeld van de wijken in Tilburg in het algemeen en soms ook specifiek van de adressen waar ‘iets aan de hand’ is. Deze kennis wordt ingebracht in het reguliere overleg tussen de convenantpartners. Woningcorporaties worden geconfronteerd met kosten die direct of indirect te maken hebben met hennepsteelt in woningen, zoals herstellkosten, mutatiekosten, kosten in verband met (extra) leegstand en gerechtelijke procedures. Van een daling van de huurprijzen omdat wijken onaantrekkelijk worden door de aanwezigheid van panden met hennepplantages en alles wat daar mee samenhangt, is geen sprake: er is nog altijd meer vraag dan aanbod. Ook de maatschappelijke dienstverlening in Tilburg wordt – indirect – geconfronteerd met de effecten van de aanpak van hennepsteelt. Het gaat dan vooral over de nazorg bij bewoners die op enigerlei wijze bij hennepsteelt betrokken zijn geweest. Deze nazorg ziet bijvoorbeeld op het psychosociale vlak, zoals relationele hulpverlening binnen een gezin.

Hiervoor werd bij het strafrechtelijk optreden in het kader van de aanpak van hennepsteelt al ingegaan op de aanpassing van electriciteitsinstallaties en het verschijnsel van onrechtmatig afgenomen stroom. Het is echter ook mogelijk om hier civielrechtelijk tegen op te treden. “Op het moment dat een hennepsteler buiten de meter om stroom afneemt kan hem stroomdiefstal of het opzettelijk vernielen/beschadigen van elektriciteitswerken ten laste worden gelegd, maar daarnaast kan hij ook in een civiele procedure door de energieleverancier worden aangesproken voor het terugbetalen van de gestolen stroom” (Bergmans, 2006, p.69). Artikel 6:74 lid 1 BW stelt: “Iedere tekortkoming in de nakoming van een verbintenis verplicht de schuldenaar de schade die de schuldeiser daardoor lijdt te vergoeden, tenzij de tekortkoming de schuldenaar niet kan worden toegerekend”. Indien een prestatie niet blijvend onmogelijk is (bijvoorbeeld het betalen van onrechtmatig afgenomen stroom) dan moet volgens de wet aan de eisen van verzuim worden voldaan. Dat betekent dat verzuim pas intreedt op het moment dat een schuldenaar in gebreke is gesteld bij een schriftelijke aanmaning waarbij hem een redelijke termijn voor de nakoming wordt gesteld en nakoming binnen deze termijn uitblijft (artikel 6:82 lid 1 BW). Bergmans geeft aan dat uit de jurisprudentie blijkt dat verzuim bij bedrieglijke afname van stroom zonder ingebrekestelling intreedt en omdat de tekortkoming is toe te rekenen aan de hennepsteler er sprake is van wanprestatie. Wanprestatie heeft op de eerste plaats tot gevolg dat de energieleverancier nakoming van de overeenkomst kan vorderen. Indien de hennepsteler ondanks de vordering blijft weigeren zijn prestatie te voldoen dan kan de rechter hem daar op grond van artikel 3:296 BW toe veroordelen. Voorts is het mogelijk dat een energieleverancier zijn vordering tot nakoming kracht bij zet door te kiezen voor opschorting, dat wil zeggen: hij mag overgaan tot afsluiting van de stroom totdat aan zijn opeisbare vordering wordt voldaan. “De uitspraak van de rechter in een strafzaak waarbij de verdachte wordt vrijgesproken van stroomdiefstal of het hebben van een (bedrijfsmatige) hennepkwekerij, speelt geen rol in de civiele procedure tot terugbetaling van gestolen stroom” (Bergmans, 2006. p.70).

Bij het bepalen van de omvang van energiediefstal spelen de inspecteurs van Essent een belangrijke rol. Bij het bepalen van die omvang gaan deze inspecteurs uit van het aantal lampen en het aantal weken dat een kwekerij operationeel is geweest. Essent kiest er voor om de omvang van de diefstal conservatief in te schatten. In een juridische procedure zal Essent namelijk aannemelijk moeten maken dat de in rekening gebrachte hoeveelheid inderdaad gestolen is. Voor zover van toepassing, krijgt Essent in civiele rechtzaken vrijwel iedere vordering toegewezen. Overigens is het na de toewijzing van een vordering nog maar de vraag of het geld ook echt binnen komt.

In het voorgaande is een aantal keer ingegaan op het risico van brand bij hennepkwekerijen. Dat roept onder meer de vraag op voor wie dat risico is. Uit het Wetboek van Koophandel blijkt dat dit risico niet voor de verzekeraar is. “Als er een bestemmingswijziging van de woning heeft plaatsgevonden als bedoeld in artikel 293 WvK, dan hoeft de verzekeraar de brandschade niet uit te keren, ook al is de brandschade aantoonbaar niet door de hennepkwekerij ontstaan” (Bergmans, 2006, pp.72-73). In een dergelijk geval rest de verhuurder slechts een civiele vorderingmogelijkheid ten opzichte van de hennepkweker in zijn woning. Het is vervolgens de vraag of de hennepkweker draagkrachtig genoeg is om deze schade aan de verhuurder te voldoen.

## **5.6. Regulering**

De alternatieve beleids optie die in dit onderzoek onder de loep wordt genomen, betreft de situatie waarin hennepkwekerij voor de levering aan coffeeshops wordt gereguleerd. In de inleiding werd in dat kader al verwezen naar het zogenaamde Manifest van Maastricht dat in december 2005 het licht zag. Dit manifest is overigens niet uniek. Reeds eerder zijn er plannen gepresenteerd waarin gepleit werd voor regulering van hennepkwekerij, bijvoorbeeld door de Stichting Drugbeleid (1998) en de gemeenten Tilburg (2000) en Amsterdam (2004). In grote lijnen ging het daarbij om dezelfde ideeën. Voor dit onderzoek wordt bij de variant regulering echter uitgegaan van het Manifest van Maastricht. De hoofdlijnen van dit gedachtegoed worden in deze paragraaf geschetst. Het gaat daarbij om een oplossingsrichting die – zoals de opstellers aangeven – nog concreet uitgewerkt zou moeten worden in overleg met de gemeente Maastricht, de Tweede Kamer en eventueel andere partners en beproefd met behulp van een gecontroleerd experiment. Zoals in de inleiding al werd aangegeven, is het daar niet meer van gekomen. De concrete uitwerking is derhalve niet beschikbaar en evenmin de resultaten van het beoogde experiment. Er wordt daarom op een (beperkt) aantal punten zelf invulling gegeven aan de voorgestane oplossingsrichting.

Voor de opstellers van het Manifest van Maastricht is het doel van regulering het verbeteren van de leefbaarheid, de volksgezondheid en de veiligheid. Om dat te bereiken is het volgens de opstellers noodzakelijk om – net zoals bij de gedoogde verkoop van cannabisproducten via coffeeshops – ook bij de teelt het kaf van het koren te scheiden. Telers moeten aanspreekbaar zijn op hun verantwoordelijkheid tegenover gebruikers, lokale overheden en de samenleving in het algemeen. “Deze gereguleerde telers hoeven niet meer te worden onderworpen aan overmatige politiecontrole en kunnen zich daardoor richten op normale bedrijfsvoering. Naar verwachting zullen zij in dit geval ook bereid zijn de verantwoordelijkheid op zich te nemen” (Tweede Kamerfracties PvdA, VVD en D66, 2005, p.3). De opstellers geven aan dat de samenleving steeds meer en duidelijker wordt geconfronteerd met de nadelige gevolgen en de bijeffecten van de blijvende illegale status van de kwekers en dat er onvoldoende aandacht is voor een aantal knelpunten. Zo is er bijvoorbeeld onvoldoende inzicht in de gevolgen voor de volksgezondheid doordat de controle op de teelt en de samenstelling van de cannabisplant, het zaad en het eindproduct – waaronder het THC-gehalte, de pesticiden en de zware metalen – ontbreekt. Daarnaast noemen de opstellers het feit dat burgers door criminelen onder druk worden ingeschakeld bij de productie van softdrugs en dat straten en soms zelfs hele buurten daardoor in de greep van de georganiseerde criminaliteit komen. Ook de brandveiligheid, de wateroverlast, de effecten op het milieu (door het lozen van pesticiden en groeimiddelen op het huishoudriool), de schade aan woningen en de energiediefstal worden door de opstellers van het Manifest genoemd als knelpunten van de huidige situatie. Zij geven aan dat door deze knelpunten in combinatie met de lage prioriteit bij de opsporing en vervolging in het bijzonder in de zwakste wijken een explosieve situatie is ontstaan.

Het voorstel van de opstellers van het Manifest van Maastricht ziet enerzijds op het onder strikte voorwaarden toestaan van een deel van de productie en handel en anderzijds het streng handhaven van het verbod op productie en handel voor het niet getolereerde deel van de sector. Wat het toestaan van een deel van de productie en handel betreft, beogen de opstellers te komen tot een lokaal gesloten controlebaar systeem waar de ‘voordeurregels’ van de gedoogde coffeeshops onverkort van kracht blijven (de zogenaamde AHOJ-G criteria). Wat de wijze van teelt, distributie en verkoop betreft, maken de opstellers geen keuze. Wel spreken zij zich uit over de criteria waaraan dit deel van de productie en handel zou moeten voldoen. In dat kader sluiten zij zich aan bij een notitie van de Jellinek kliniek, waarin de zogenaamde BIGH LB-criteria worden genoemd. Deze criteria houden in dat hennep telers een strikte Boekhouding moeten voeren, Informatie moeten geven over hun product en geen planten telen met een THC-gehalte dat hoger ligt dan (bijvoorbeeld) 10 procent. Zij mogen Geen bestrijdingsmiddelen gebruiken, uitsluitend Henneplanten verbouwen, alleen Leveren aan coffeeshops en bij de Bedrijfsvoering alle kosten van de teelt – dus bijvoorbeeld ook energiekosten – doorberekenen in de prijs. De producenten die een gedoogverklaring krijgen, moeten zich naast de hierboven genoemde criteria ook houden aan de bestaande wettelijke kaders rondom milieu, ruimtelijke ordening en bestrijdingsmiddelen evenals aan de arbo- en overige terzake relevante wetgeving. Tevens worden er eisen gesteld aan de kwaliteit van de producten, de wijze van verpakking en het verstrekken van adequate voorlichting. Degenen die een aanvraag voor een vergunning indienen, worden in het kader van de BIBOB-wetgeving doorgelicht. Wat het handhaven van het verbod op productie en handel voor het niet getolereerde deel van de sector betreft, doen de opstellers van het Manifest van Maastricht ook een aantal suggesties. Onder meer zien zij een grotere rol weggelegd voor energiebedrijven wat de fysieke controle van leidingen en de verstrekking van informatie over abnormaal hoog electriciteitsverbruik betreft. Ook zijn zij van mening dat er meer capaciteit bij politie en justitie beschikbaar moet komen voor de aanpak van de illegale markt. Verder moet de prioriteit van de politie voor het opsporen van wietteelt in woonwijken (volgens de geïntegreerde aanpak) worden verhoogd en dient de politie – voor zover zij niet zelf heeft opgespoord – in alle gevallen een ‘follow-up’ te geven aan de ontdekking van illegale kwekerijen met het oog op een in te stellen strafrechtelijk traject.

Onder de overige terzake relevante wetgeving wordt in dit onderzoek in ieder geval ook verstaan: de belastingwetgeving. Bij de uitwerking van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 6 wordt er van uitgegaan dat producenten van cannabisproducten in een gereguleerde situatie inkomstenbelasting afdragen. Met de heffing van BTW wordt in dit onderzoek géén rekening gehouden voor zover het hennep telers betreft. Bij de leveranciers van duurzame productie-middelen wordt wél rekening gehouden met BTW-heffing.

## Hoofdstuk 6 – Onderzoeksresultaten

---

### 6.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de onderzoeksresultaten. Om te beginnen wordt kort ingegaan op de kwaliteit van deze resultaten. Daarna komen de productie en de consumptie van Nederwiet aan de orde alsmede de verdiensten van hennep telers en de kosten, baten en externe effecten van hennep teelt. Vervolgens worden de kosten en baten evenals de externe effecten van de ontmanteling van hennepkwekerijen gepresenteerd. Tot slot van dit hoofdstuk staan twee berekeningen centraal: één betreffende de huidige situatie en één betreffende regulering.

### 6.2. Kwaliteit onderzoeksresultaten

In hoofdstuk 3 (beoogde en toegepaste onderzoeksmethoden) is beschreven op welke wijze de onderzoeker heeft geprobeerd informatie over de aanpak van hennep teelt in de gemeente Tilburg boven tafel te krijgen. In dat hoofdstuk werd al aangegeven dat dit een moeizaam en tijdrovend proces was dat slechts ten dele heeft geleid tot de gewenste resultaten. Bij het opmaken van de balans aan het einde van dit onderzoek bleek bovendien dat niet alleen de volledigheid van de gegevens te wensen overliet, maar ook dat de consistentie op een aantal punten ontbrak. Een goed (of beter gezegd ‘slecht’) voorbeeld daarvan betreft de informatie van het Openbaar Ministerie over het strafrechtelijk vervolg op de ontmanteling van kwekerijen in de onderzoeksperiode. In bijlage 8 wordt separaat ingegaan op dit voorbeeld.

De constatering ten aanzien van de *onvolledigheid* en de *inconsistentie* van gegevens wordt gedeeld door de gemeente Tilburg. “Inmiddels is veel informatie binnen, maar er ontbreekt nog informatie en andere informatie is tegenstrijdig. De kwaliteit van de registratie laat bij meerdere partners te wensen over” [interpunctie HB] (Laaper, 2006, p.4). De onvolledige informatievoorziening heeft mogelijk niet alleen te maken met de gebrekkige registratie door de convenantpartners, maar wellicht ook met de wens van een aantal van deze partners om informatie *intern* te houden. Een aanwijzing daarvoor trof de onderzoeker aan in een verslag van de Projectgroep aanpak hennep teelt waaruit blijkt dat de politie Midden- en West-Brabant bij de gemeente Tilburg heeft aangedrongen op terughoudendheid bij het naar buiten brengen van details over de werkwijze van de convenantpartners. Of deze oproep effect heeft gehad, is niet duidelijk. Feit is wél dat de definitieve versie van de evaluatie van het pilotjaar van het Convenant aanpak hennep teelt – ondanks herhaald verzoek – nooit ter beschikking is gesteld. In dit onderzoek is overigens wel gebruik gemaakt van de (onvolledige) conceptversie van deze evaluatie uit januari 2007.

Bij de onderzoeksresultaten in dit hoofdstuk wordt steeds vermeld wat de herkomst van de onderliggende gegevens is. Het zal daarbij duidelijk worden dat op een aantal punten *aannames* zijn gemaakt en voorts dat er bij berekeningen met *schattingen* en *gemiddelden* is gewerkt. Daar waar aannames, schattingen of gemiddelden aan de orde zijn, wordt dat expliciet aangegeven. Wat de cijfers betreffende de omvang van de problematiek van illegale hennep teelt en de omzet van Nederwiet in coffeeshops betreft, is in belangrijke mate gebruik gemaakt van resultaten uit andere onderzoeken. Ook bij deze onderzoeken is noodgedwongen gebruik gemaakt van aannames. “Het illegale karakter van de cannabismarkt bemoeilijkt de registratie van belangrijke kenmerken en maakt het nodig om te werken met afgeleide indicaties” (Van der Heijden, 2006, p.2).



### 6.3. Productie en consumptie Nederwiet

Van der Heijden (2006) schat de *nationale wietproductie* die afkomstig is van bedrijfsmatig opgezette kwekerijen tussen de 315 en 755 ton per jaar. Deze schatting is exclusief de opbrengst die de zogenaamde ‘hobbykwekers’ realiseren. Bij ‘hobbykwekers’ gaat het om teeltplaatsen met hooguit vijf planten. Deze categorie wordt in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten. Van der Heijden concludeert dat de hennepkwekerijen die deze productie leveren niet gelijkmatig over het land zijn verspreid, maar dat deze vooral voorkomen in de verstedelijkte gemeenten in het westen en zuiden des lands.

Hierna wordt een schatting gedaan van de wietproductie in Tilburg. Deze schatting is onder meer gebaseerd op informatie van de politie Midden- en West-Brabant over het *aantal ontmantelde hennepkwekerijen*. In de concept Evaluatie van het pilotjaar van het Convenant aanpak hennepsteelt (2007) staat dat in het politiedistrict Tilburg in de periode van 1 november 2005 tot 16 oktober 2006 in totaal een aantal van 209 kwekerijen is ontmanteld. Het politiedistrict Tilburg omvat naast Tilburg ook de gemeenten Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk. Informatie over de verdeling van het aantal kwekerijen over deze gemeenten is niet bekend bij de onderzoeker. In deze scriptie wordt daarom aangenomen dat alle ontmantelingen in Tilburg hebben plaatsgevonden. Als het genoemde aantal van 209 ontmantelingen wordt geëxtrapoleerd naar 31 oktober 2006, dan komt het totaal aantal ontmantelingen in de onderzoeksperiode op 218. Op de lijst van nog te ontmantelen kwekerijen stond bij de politie op 16 oktober 2006 een aantal van 157 actuele verdachte adressen, waarvan 7 adressen met een meervoudige indicatie. Deze 7 adressen worden geacht te zitten in het aantal van 218 dat is berekend met behulp van de extrapolatie.

Voor een schatting van het totaal aantal hennepkwekerijen is naast informatie over het aantal ontmantelde kwekerijen ook informatie nodig over de *pakkans*. “Het Platform Energiediefstal schat de pakkans van de telers die geen stroom betalen op 25-30%” (Maalsté et al., 2007, p.36). Belangrijker is de pakkans voor alle telers, dus inclusief de telers die wél stroom betalen. “In werkelijkheid zou die best tussen de 30 en 50 procent kunnen liggen. Helaas hebben we geen mogelijkheid om hieromtrent uitsluitsel te krijgen” (Van der Heijden, 2006, p.14). Bij de berekening van de wietproductie in Tilburg wordt wat de pakkans betreft uitgegaan van een ondergrens van 25% en een bovengrens van 50%.

Indien wordt aangenomen dat de pakkans ligt tussen de 25% en 50%, dan moet het *totaal aantal hennepkwekerijen* in de gemeente Tilburg in de onderzoeksperiode tussen de 436 en de 872 hebben gelegen. Deze schatting met behulp van de pakkans ligt onder de schatting die kort na de onderzoeksperiode – in november 2006 – door de politie zelf werd gedaan. In die periode zijn er boven een woonwijk in Tilburg namelijk thermische opnamen gemaakt. Daaruit kwamen 12 verdachte adressen naar voren waarbij op 11 adressen daadwerkelijk een kwekerij werd aangetroffen. Van die adressen was er – wat aanwijzingen voor hennepsteelt betreft – maar 1 bekend bij de politie. Toepassing van deze verhouding (1/11) op het aantal adressen dat op dat moment bij de politie bekend was, leverde een geschat aantal van 1.375 hennepkwekerijen op. Omdat dit een relatief kleine steekproef betrof en de politie zich bij deze berekening met name baseerde op enkelvoudige indicaties, wordt in dit onderzoek uitgegaan van de eerder genoemde aantallen (436 en 872). Met deze onder- en bovengrens wordt in dit hoofdstuk gewerkt om steeds duidelijk te maken dat met name het schatten van de omvang van de totale problematiek een heikel punt is. Bij de conclusies in hoofdstuk 7 wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de uitkomsten volgend uit deze twee aannames.

Over het *gemiddeld aantal oogsten per jaar* lopen de schattingen uiteen. Op basis van informatie op Internet over het groeien, oogsten en drogen van hennepplanten zoals gebruikt in paragraaf 2.2. kan worden geconcludeerd dat het aantal oogsten per jaar minimaal 3 en maximaal 4 bedraagt. Dat zijn dezelfde aantallen als Van der Heijden (2006) hanteert. In het BOOM-rapport (2005) wordt uitgegaan van een norm voor de kweekcyclus van 10 weken, hetgeen resulteert in een maximum aantal van vijf oogsten per jaar. In dit onderzoek is echter gekozen om bij de berekeningen uit te gaan van vier oogsten per jaar *bij een normale ongestoorde bedrijfsvoering*. Het lijkt namelijk erg optimistisch om er van uit te gaan dat alle telers telkens weer zo snel na een oogst een nieuwe kwekerij hebben opgebouwd.

In de praktijk is de *bedrijfsvoering echter niet ongestoord*. Dat heeft consequenties voor het gemiddeld aantal oogsten per jaar evenals voor de gemiddelde levensduur van een hennepkwekerij. Op deze twee aspecten wordt respectievelijk ingegaan in de bijlagen 5 en 6. Uit bijlage 5 volgt dat dat het gemiddeld aantal oogsten per jaar tussen de 3 (pakkans van 50%) en 3,5 (pakkans 25%) ligt. Op basis van het aantal ontmantelingen, de pakkans en het gemiddeld aantal oogsten per kwekerij is in tabel 1 een schatting van het totaal aantal oogsten per jaar in de gemeente Tilburg opgenomen.

Oogsten Tilburg	Ontmantelingen in onderzoeksjaar	% Pakkans p/jaar	Totaal aantal kwekerijen	Oogsten p/kwekerij p/jaar	Oogsten p/jaar totaal
	a [Politie]	b [Maalsté/Heijden]	c $a \times (100 / b)$	d [bijlage 5]	e (c x d)
Minimaal	218	50	436	3,0	1.308
Maximaal	218	25	872	3,5	3.052

Tabel 1 - Aantal oogsten per jaar in Tilburg

Wat de *omvang van de kwekerijen* in Tilburg betreft, wordt aangesloten bij de concept Evaluatie van het pilotjaar van het Convenant aanpak hennepsteelt (2007). In deze evaluatie geeft de politie aan dat bij de 209 ontmantelde kwekerijen 62.000 hennepplanten werden aangetroffen. De omvang van een gemiddelde hennepkwekerij was in de onderzoeksperiode derhalve  $(62.000/209=)$  296 planten.

Tot slot is het voor de berekening van de totale productie nodig te weten wat de *gemiddelde opbrengst per hennepplant* is. Indien het aantal planten per m<sup>2</sup> niet bekend is, wordt volgens het BOOM-rapport de norm voor de gemiddelde opbrengst per hennepplant gesteld op 28,2 gram (gebaseerd op een onderzoek van Thijssen & Thissen uit 2005). Hierbij wordt uitgegaan van 15 planten en 510W assimilatiebelichting per m<sup>2</sup>. Op basis van het in tabel 1 berekend aantal oogsten per jaar, het aantal planten per oogst en de opbrengst per plant is in tabel 2 een schatting van de jaarlijkse productie van Nederwiet in de gemeente Tilburg opgenomen.

Productie Tilburg	Oogsten p/jaar totaal	Aantal planten p/oogst	Aantal planten p/jaar	Opbrengst p/plant (g)	Productie p/jaar (g)
	a [tabel 1 - kolom e]	b [Politie]	c (a x b)	d [BOOM-rapport]	e (c x d)
Minimaal	1.308	296	387.168	28,2	10.918.138
Maximaal	3.052	296	903.392	28,2	25.475.654

Tabel 2 - Productie van Nederwiet in Tilburg

Van der Heijden (2006) schat de *nationale wietconsumptie* tussen de 36,5 en 54 ton per jaar. Tabel 3 laat zien hoe deze schatting op basis van het aantal consumenten, de consumptie van cannabisproducten en het aandeel van Nederwiet daarin tot stand is gekomen.

Nationale consumptie	Aantal consumenten	Cannabis p/jaar p/consument (g)	Cannabis p/jaar totaal (g)	Aandeel Nederwiet	Nederwiet p/jaar totaal (g)
	a [Van der Heijden]	b [Van der Heijden]	c ( a x b )	d [Van der Heijden]	e ( c x d )
Minimaal	450.000	127	57.150.000	64%	36.576.000
Maximaal	475.000	160	76.000.000	71%	53.960.000

Tabel 3 - Consumptie van Nederwiet in Nederland

De *wietconsumptie in Tilburg* wordt hierna afgeleid van de schatting van Van der Heijden. Zoals uit tabel 4 blijkt, woont (afgerond) 1,23% van de Nederlanders in de gemeente Tilburg ([www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)). Aangenomen wordt dat de inwoners van Tilburg gemiddeld niet méér of minder Nederwiet consumeren dan de rest van de Nederlandse bevolking. Dat betekent dat de totale consumptie van wiet in Tilburg geschat wordt tussen de 448 en 663 kilo per jaar.

Consumptie Tilburg	Aantal inwoners Nederland	Aantal inwoners Tilburg	Aandeel Tilburg in totale bevolking	Nederwiet p/jaar totaal (g)	Nederwiet p/jaar in Tilburg (g)
	a [CBS]	b [CBS]	c ( b / a )	d [tabel 3 - kolom e]	e ( c x d )
Minimaal	16.300.000	200.000	1,23%	36.576.000	448.785
Maximaal	16.300.000	200.000	1,23%	53.960.000	662.086

Tabel 4 - Consumptie van Nederwiet in Tilburg

De schatting van de consumptie van Nederwiet in de gemeente Tilburg kan worden getoetst aan een schatting van *de omzet van Nederwiet in de Tilburgse coffeeshops*. Bij die toetsing wordt gebruik gemaakt van het rapport van Werkgroep de Achterdeur (2000). In dit rapport staat dat de gemiddelde cannabisomzet van een Tilburgse coffeeshop 54 kilo per jaar bedraagt. Bij een aantal van 13 coffeeshops betekent dat een totale omzet van 702 kilo per jaar. De verhouding tussen de verkoop van Nederwiet en de verkoop van andere cannabisproducten is door de Werkgroep echter niet onderzocht. Daarom wordt gebruik gemaakt de onder- en bovengrens uit het hiervoor genoemde onderzoek van Van der Heijden (2006), dat wil zeggen respectievelijk 64% en 71%. Vermenigvuldiging van deze percentages met de totale omzet per jaar leidt (afgerond) respectievelijk 449 en 499 kilo Nederwiet.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie is onderzoek gedaan naar *niet-gedoogde cannabisverkoop* in tien Nederlandse gemeenten. De uitkomsten van dat onderzoek geven onder meer een indicatie van de verdeling van de verkoop van cannabis via coffeeshops enerzijds en via niet-gedoogde verkooppunten zoals thuisdealers, ‘onder de toonbank’-dealers, 06-dealers en straatdealers anderzijds. “In gemeenten met (officieel gedoogde) coffeeshops komt naar schatting ongeveer 70% van de lokale cannabisverkoop direct uit de coffeeshops” (Korf, Wouters, Nabben & Van Ginkel, 2005, p.135). Voorts wordt in dit onderzoek geconcludeerd dat coffeeshops

daarnaast ook indirecte leveranciers van cannabis zijn: met name via vrienden van gebruikers, maar ook via niet-gedoogde verkooppunten.

Over de omvang van de indirecte leveranties door coffeeshops wordt in het onderzoek van Korf echter geen uitspraak gedaan. Indien aangenomen wordt dat coffeeshops direct of indirect 75% van de lokale cannabisverkoop voor hun rekening nemen, dan komt de totale omzet van Nederwiet in Tilburg op een hoeveelheid tussen de 599 en 665 kilo per jaar. Het maximum van deze schatting ligt nét iets boven de schatting via het consumptiepatroon, hetgeen aannemelijk lijkt omdat Tilburgse coffeeshops bijvoorbeeld ook klanten bedienen uit België en omliggende gemeenten – zoals Goirle en Oisterwijk – waar geen coffeeshops zijn (Bieleman et al., 2006).

Omzet Tilburg	Omzet cannabis via coffeeshops (g)	Aandeel Nederwiet	Omzet Nederwiet via coffeeshops (g)	% Verkoop via coffeeshops	Totale omzet Nederwiet (g)
	a [Gemeente Tilburg]	b [Van der Heijden]	c ( a x b )	d [Schatting]	e c x ( 100 / 75 )
Minimaal	702.000	64%	449.280	75	599.040
Maximaal	702.000	71%	498.420	75	664.560

Tabel 5 - Omzet van Nederwiet in Tilburg

Nu de omvang van de productie, de consumptie en de omzet via coffeeshops is berekend, kan een overzicht worden samengesteld van de *bestemming van de productie* van Nederwiet in Tilburg. Dat overzicht is opgenomen in tabel 6. Daarbij is aangenomen dat in de lokale behoefte wordt voorzien door lokale productie en dat het lokale productie-overschot voor de export is bestemd.

Totale productie	minimaal	10.918.138 g	[tabel 2]	a	Voor lokale markt en export	
	maximaal	25.475.654 g	[tabel 2]	b		
	gemiddeld	18.196.896 g	( a + b ) / 2	c		
Lokale markt	minimaal	599.040 g	[tabel 5]	d	Voor coffeeshops en illegale verkoop	
	maximaal	664.560 g	[tabel 5]	e		
	gemiddeld	631.800 g	( d + e ) / 2	f		
Coffeeshops	minimaal	449.280 g	[tabel 5]	g	4,1%	( g / a )
	maximaal	498.420 g	[tabel 5]	h	2,0%	( h / b )
	gemiddeld	473.850 g	( g + h ) / 2	i	2,6%	( i / c )
Illegale verkoop	minimaal	149.760 g	( d - g )	j	1,4%	( j / a )
	maximaal	166.140 g	( e - h )	k	0,6%	( k / b )
	gemiddeld	157.950 g	( j + k ) / 2	l	0,9%	( l / c )
Export	minimaal	10.319.098 g	( a - d )	m	94,5%	( m / a )
	maximaal	24.811.094 g	( b - e )	n	97,4%	( n / b )
	gemiddeld	17.565.096 g	( m + n ) / 2	o	96,5%	( o / c )

Tabel 6 - Bestemming productie Nederwiet Tilburg

## 6.4. Verdiensten van henneptelers

In paragraaf 2.2. is een beschrijving van het kweekproces opgenomen waaruit blijkt dat er nogal wat moet gebeuren voordat er succesvol geoogst kan worden. Het feit dat kwekerijen illegaal zijn, maakt het er niet eenvoudiger op om een goede oogst te realiseren. Maalsté (2007) geeft aan dat de meeste telers vanwege het risico op ontdekking niet te lang in dezelfde ruimte kweken. Verder zijn er niet altijd dezelfde stekjes voorhanden en hebben kwekers te

maken met tegenvallers zoals schimmels of andere ziekten, waardoor de opbrengst minder is. In een illegale situatie – zo concludeert zij – is het lastig om alle factoren te controleren. Voor de bepaling van de gemiddelde opbrengsten en de kosten van een hennepkwekerij wordt in deze scriptie in belangrijke mate uitgegaan van de normen in het rapport ‘Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepkwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht. Standaardberekening en normen’ van het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM). Dit rapport – dat eerder werd genoemd bij het strafrechtelijk optreden in paragraaf 5.3. – beperkt zich tot de berekening van het verkregen voordeel bij binnenteelt van hennep, ofwel de kweek van hennepplanten onder kunstlicht, gestart met stekken. Deze beperking is geen enkel probleem omdat het in de onderzoeksperiode in Tilburg uitsluitend om binnenteelt ging, in ieder geval wat de ontmantelde kwekerijen betreft. Verder is er geen aanleiding om aan te nemen dat er in Tilburg in deze periode meer dan elders gebruik gemaakt werd van zaden dan van stekken. “De aanschaf van de stekken is duurder, maar daar tegenover staat een kortere kweekduur en een lager uitvalpercentage. Daarnaast zijn stekken allemaal vrouwelijke (en dus bruikbare) planten en zijn ze afkomstig van goede soorten die hun kwaliteit al bewezen hebben” (BOOM-rapport, 2005, p.11). Met het uitbrengen van het BOOM-rapport werd beoogd meer uniformiteit in de berekeningen van de politie te brengen en meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de te hanteren normen bij de bepaling van het wederrechtelijk verkregen voordeel uit hennepsteelt. Het is evenwel de bedoeling dat deze normen alleen gebruikt worden indien de werkelijke gegevens omtrent de teelt ontbreken.

In het BOOM-rapport wordt een drietal bouwstenen voor de *totale kosten* van een kwekerij genoemd, te weten: afschrijvingskosten, variabele kosten (bijvoorbeeld voor de aanschaf van stekken en voedingsstoffen) en overige kosten zoals electriciteit, kosten van knippers en huisvestingskosten. De investeringskosten nemen in de kostenafrek een bijzondere plaats in.

Bij investeringskosten gaat het om de aanschaf van duurzame productiemiddelen zoals potten, lampen, ventilatoren en afzuiginstallaties. Er vindt door deze aanschaf een transformatie van geld naar goederen plaats zodat de totale waarde van het vermogen van betrokkene niet verandert. De totale waarde van het vermogen neemt wél af door het gebruik van deze duurzame productiemiddelen. Deze waardevermindering kan als *afschrijvingskosten* in mindering worden gebracht op de gegenereerde opbrengsten. Aldus vindt toerekening plaats van de waardevermindering van de productiemiddelen aan de activiteiten die hebben plaatsgevonden en tot opbrengsten hebben geleid, zijnde de succesvolle oogsten. “Als gevolg van deze toerekening ontstaat dan de noodzakelijke directe relatie tussen de afschrijvingskosten en de voltooiing van de strafbare feiten” (BOOM-rapport, 2005, p.27). Het deel van de investeringen dat niet via afschrijvingen voor aftrek in aanmerking komt, behoort tot het bedrijfsrisico van de hennepkweker. “Immers door dergelijke duurzame activa aan te schaffen neemt betrokkene bewust het risico van strafrechtelijk ingrijpen en daarop volgend verbeurdverklaring/onttrekking aan het verkeer” (BOOM-rapport, 2005, p.27).

Voor een kwekerij met een aantal van 296 planten wordt in het BOOM-rapport als norm voor de investering een bedrag van € 4.000 gehanteerd. Bij de berekening van het wederrechtelijk verkregen voordeel wordt een afschrijvingstermijn van 4 jaar aangehouden en uitgegaan van 5 oogsten per jaar. In dit onderzoek wordt bij de berekening van de opbrengst van een gemiddelde hennepkwekerij conform het BOOM-rapport uitgegaan van een ‘technische’ levensduur van 4 jaar, maar – in afwijking van dat rapport – van 4 kweekcycli per jaar bij een ongestoorde productie. In paragraaf 6.3. werd echter al aangegeven dat de productie niet ongestoord kan plaatsvinden. Dat heeft consequenties voor de gemiddelde ‘economische’

levensduur van een hennepkwekerij, het gemiddeld aantal oogsten per jaar en daarmee voor de afschrijving per oogst (zie de bijlagen 5 en 6).

In het BOOM-rapport wordt onder *variabele kosten* verstaan: de stekken, het kweekmedium en de voedingsstoffen. Als norm voor de variabele kosten per plant wordt in het rapport een bedrag van € 4,40 aangehouden. In dit onderzoek wordt deze norm overgenomen.

Onder *overige kosten* worden in het BOOM-rapport verstaan: electriciteitskosten, kosten van knippers en huisvestingskosten. Dit zijn kosten waarvan op voorhand niet duidelijk is of deze ook gemaakt zijn door de betreffende hennepkweker. Betrokkene kan bijvoorbeeld illegaal electriciteit hebben afgenomen of zelf de toppen van de hennepplanten hebben geknipt.

Wat de *electriciteitskosten* betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin electriciteit illegaal is afgenomen en de situatie waarin electriciteit legaal is afgenomen. Bij *illegale afname* van electriciteit zijn geen kosten gemaakt die bij de berekening van het verkregen voordeel in mindering kunnen worden gebracht. Indien een hennepkweker de electriciteitskosten achteraf (dus na ontdekking van de kwekerij) – al dan niet gedwongen – aan de energiemaatschappij voldoet, dan kunnen deze kosten alsnog in mindering worden gebracht voor zover deze kosten in relatie staan tot het wederrechtelijk verkregen voordeel. Illegaal afgenomen electriciteit kan verder als besparing van kosten ontnomen worden – indien deze niet achteraf aan de energiemaatschappij is voldaan – voor zover deze is verbruikt voor in beslag genomen oogst. Bij *legale afname* van electriciteit kunnen de gemaakte kosten bij de berekening van het verkregen voordeel in mindering worden gebracht, dat geldt dus niet voor de in beslag genomen oogst. De hoogte van de kosten kan worden vastgesteld op basis van metingen van de energiemaatschappij of op basis van de norm in het BOOM-rapport. Bij de berekening van de productie van Nederwiet in de gemeente Tilburg (paragraaf 6.3) werd al aangegeven dat de omvang van een gemiddelde hennepkwekerij in de onderzoeksperiode 296 planten bedroeg. Uitgaande van 15 planten per m<sup>2</sup>, bedraagt de gemiddelde oppervlakte per kwekerij 20 m<sup>2</sup>. Wat de electriciteitskosten betreft, wordt in het BOOM-rapport wordt uitgegaan van 510 W assimilatiebelichting per m<sup>2</sup>. Voorts wordt bij de normering in dit rapport rekening gehouden met voorschakelapparatuur (100W per lamp) en het electriciteitsverbruik van de overige apparatuur (+10%). De norm voor het aantal branduren per oogst is in dit rapport op 798 gesteld. Wat de kosten per kWh betreft wordt in dit onderzoek uitgegaan van het hoogste enkeltarief van Essent, te weten: € 0,11 (in tegenstelling tot piek-/daltarieven en normaal-/laagtarieven is een enkeltarief altijd hetzelfde, ongeacht het tijdstip waarop de electriciteit wordt verbruikt).

In het BOOM-rapport wordt voor de *kosten van knippers* – indien geen concrete aanwijzingen omtrent het knippen zijn aangetroffen én indien aannemelijk is dat betrokkene niet zelf geknipt heeft – een bedrag van € 2 per plant als norm aangehouden.

*Huisvestingskosten* – zoals huur of hypotheekrente – kunnen alleen in mindering worden gebracht van het verkregen voordeel indien ze ook al niet voor legale doeleinden gemaakt zijn. “Indien bijvoorbeeld in een bewoond huis een hennepkwekerij gevestigd is, zouden deze kosten ook gemaakt zijn zonder de kwekerij en komen ze dus niet voor aftrek in aanmerking” (BOOM-rapport, 2005, p.42). In tegenstelling tot het BOOM-rapport worden in de berekening van de opbrengst van een gemiddelde hennepkwekerij in dit onderzoek de huisvestingskosten wél meegenomen, dus ook als het een ruimte in een woonhuis betreft (wat in een ruime meerderheid van de gevallen aan de orde was). Aangenomen wordt dat het gemiddeld ging om een woon- of bedrijfsruimte van 120 m<sup>2</sup> voor een bedrag van € 600 per maand. Per

‘ongestoorde’ oogst ging het derhalve om een kostenpost van (€ 600 x 3 maanden, per oogst) / (120 m<sup>2</sup> / 20 m<sup>2</sup>, voor de kwekerij =) € 300.

De arbeidsinzet van een hennepteler wordt in dit onderzoek meegenomen bij de kosten. Aangenomen is dat een teler gemiddeld de helft van zijn ‘beschikbare arbeidstijd’ besteed aan hennepteelt. Deze arbeidstijd wordt gewaardeerd op € 28.000 per jaar (zie bijlage 6, kolom f – schaal 3). Per ongestoorde oogst komt dat neer op (€ 28.000 / 4 oogsten / 2 =) € 3.500.

In dit onderzoek worden bij de berekening van de kosten van een gemiddelde hennepkwekerij 70% van de electriciteitskosten níet en 30% van de electriciteitskosten alsmede de knip- en huisvestingskosten wél meegenomen (Essent gaf aan dat in de onderzoeksperiode bij circa 70% van de ontmantelde kwekerijen sprake was van energiediefstal). De (70%) gestolen electriciteit wordt overigens wel meegenomen bij de kosten, baten en externe effecten van hennepteelt in paragraaf 6.5.

Uitgangspunten betreffende kosten		Bron	Hoeveelheid	Eenheid
Gemiddelde omvang hennepkwekerij in onderzoeksperiode	a	Politie	296	planten
Norm voor dichtheid beplanting per m <sup>2</sup>	b	BOOM-rapport	15	planten
Gemiddelde oppervlakte van een hennepkwekerij	c	( a / b )	20	m <sup>2</sup>
Norm voor de totale investeringskosten	d	BOOM-rapport	4.000	€
Norm voor de afschrijvingsperiode ( 'ongestoorde' productie )	e	BOOM-rapport	4	jaar
Aantal oogsten per jaar ( 'ongestoorde' productie )	f	Aanname	4	oogsten
Afschrijvingsbedrag per oogst ( 'ongestoorde' productie )	g	( d / e ) / f	250	€
Norm voor variabele kosten per plant	h	BOOM-rapport	4,40	€
Norm voor belichting van hennepplanten per m <sup>2</sup>	i	BOOM-rapport	510	W
Norm voor verbruik voorschakelapparatuur per lamp	j	BOOM-rapport	100	W
Norm voor extra verbruik van overige apparatuur	k	BOOM-rapport	10	%
Norm voor tijdsduur belichting 1 oogst	l	BOOM-rapport	798	uur
Electriciteitskosten per kWh	m	Essent	0,11	€
Schatting van de omvang van energiediefstal	n	Essent	70	%
Norm voor knipkosten per plant	o	BOOM-rapport	2	€
Omvang woon- of bedrijfsruimte waar kwekerij is ingericht	p	Aanname	120	m <sup>2</sup>
Prijs per maand voor woon- of bedrijfsruimte van 120 m <sup>2</sup>	q	Aanname	600	€
Gemiddelde huisvestingskosten per oogst	r	( q x 3 ) / ( p / c )	300	€
Arbeidsinzet hennepteler per oogst	s	Aanname	3.500	€

Tabel 7 - Uitgangspunten betreffende kosten hennepkwekerij

Wat de *baten* van een hennepkwekerij betreft, wordt uitgegaan van de in paragraaf 6.3. genoemde norm van 28,2 gram per hennepplant en een gemiddelde omvang van een kwekerij van 296 planten. Ten aanzien van de verkoopprijs wordt in het BOOM-rapport een norm gehanteerd van € 2,37 per gram. In de Evaluatie van het pilotjaar van het Convenant aanpak hennepteelt geeft de politie Midden- en West-Brabant aan dat de eerder genoemde 62.000 hennepplanten die in de onderzoeksperiode in beslag werden genomen een handelswaarde van naar schatting (ruim) € 3 miljoen vertegenwoordigde. Uitgaande van de norm van 28,2 gram

per plant betekent dit een prijs per gram van circa € 1,72. In de berekeningen in dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het gemiddelde van deze twee prijzen, te weten: € 2,05.

Uitgangspunten betreffende baten			Hoeveelheid	Eenheid
Gemiddelde omvang hennepkwekerij in onderzoeksperiode	a	Politie	296	planten
Norm voor opbrengst bruikbaar materiaal per hennepplant	b	BOOM-rapport	28,2	gram
Aanname verkoopprijs van een gram hennep	c	Politie/BOOM	2,05	€

Tabel 8 - Uitgangspunten betreffende baten hennepkwekerij

De opbrengst van een geslaagde oogst van een gemiddelde hennepkwekerij bij een ongestoorde productie, is op basis van de uitgangspunten in de tabellen 7 en 8 te berekenen. Bij de berekening van de kosten voor electriciteit is aangenomen dat in de gemiddelde hennepkwekerij gewerkt wordt met 600W-lampen. Volgens het BOOM-rapport worden deze lampen namelijk veel aangetroffen. Dat betekent dat in een gemiddelde kwekerij 17 van deze lampen worden gebruikt.

Opbrengst per oogst	bedragen x € 1	
	Kosten	Baten
Afschrijving duurzame productiemiddelen ( € 4.000 / 4 jaar ) / 4 oogsten per jaar	250	
Variabele kosten conform BOOM-rapport ( 296 planten x € 4,40 )	1.302	
Afgerekend electriciteitsverbruik		
- Aantal lampen ( ( 20 m <sup>2</sup> x 510 W ) / 600 W ) = 17		
- Stroomverbruik ( 17 lampen x ( ( 600 W + 100 W ) + 10% ) x 798 uur ) = 10.446 kWh		
- Kosten ( 10.446 kWh x € 0,11 ) x 30%	345	
Knipkosten ( 296 planten x € 2 )	592	
Huisvesting ( € 600 per maand / ( 120 m <sup>2</sup> / 20 m <sup>2</sup> ) ) x 3 maanden per oogst	300	
Arbeid hennepsteler ( € 28.000 / 4 oogsten / 2 )	3.500	
Opbrengst verkoop ( 296 planten x 28,2 gram ) x € 2,05		17.112
<b>Totaal</b>	<b>6.289</b>	<b>17.112</b>
Saldo kosten en baten		10.823

Tabel 9 - Opbrengst per geslaagde oogst bij ongestoorde productie

De opbrengst per geslaagde oogst van een hennepkwekerij is in tabel 9 berekend en bedraagt € 10.823. Daarbij is uitgegaan van een *ongestoorde productie*. In de praktijk is echter geen sprake van een ongestoorde productie. Dat betekent dat de opbrengst per oogst gecorrigeerd moet worden voor een ‘versnelde afschrijving’ alsmede voor een deel van de variabele kosten waar geen opbrengsten tegenover staan. Indien gemiddeld 3 oogsten per jaar worden gerealiseerd en de gemiddelde levensduur 1,5 jaar bedraagt – hetgeen het geval is bij een pakkans van 50% (zie tabel 1 en bijlage 5) – dan moeten de investeringskosten worden



afgeschreven over 4,5 oogsten. Dat komt neer op een afschrijving van € 889 per oogst. In tabel 9 is slechts rekening gehouden met een afschrijving van € 250 per oogst. Daarom moet een *correctie* van € 639 worden toegepast. Bij een pakkans van 25% is die correctie € 321. In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat bij een ontmanteling van een kwekerij gemiddeld 50% van de variabele kosten, electriciteitskosten en huisvestingskosten betreffende de laatste kweekperiode gemaakt zijn zonder dat daar baten tegenover staan. Er kan immers niet meer succesvol worden geoogst. Datzelfde geldt voor de arbeidsinzet van de hennepteler. Het gaat daarbij om een bedrag van ( (€ 1.302 + € 345 + € 300 + € 3.500) / 2 =) € 2.723,50. Dat bedrag moet gedeeld worden door 7 oogsten (bij een pakkans 25%) en 4,5 oogsten (bij een pakkans van 50%).

In tabel 10 staat de berekening van de opbrengst per geslaagde oogst van een gemiddelde hennepkwekerij gecorrigeerd met een '*risico-opslag*' (bestaande uit de hogere afschrijvingskosten en de variabele kosten waar geen baten tegenover staan).

Opbrengst met risico	Opbrengst per ongestoorde oogst	Oogsten p/kwekerij totaal	Correctie afschrijving	Correctie variabele kosten	Opbrengst na aftrek risico-opslag
	a [tabel 9]	b [bijlagen 5 en 6]	c [bijlage 6 - tabel 8]	d [zie tekst hiervoor]	e ( a - c - d )
Pakkans 50%	10.823	4,5	639	605	9.579
Pakkans 25%	10.823	7,0	321	389	10.113

Tabel 10 - Opbrengst per oogst inclusief risico-opslag

## 6.5. Kosten, baten en externe effecten huidige situatie

In de voorgaande paragrafen is bij berekeningen steeds gebruik gemaakt van een pakkans van 25% en een pakkans van 50%. Ten behoeve van de leesbaarheid worden in deze paragraaf alleen onderzoeksresultaten gepresenteerd uitgaande van een *pakkans van 25%* (872 hennepkwekerijen). Voor zover de onderzoeksresultaten gebaseerd op een pakkans van 50% (436 hennepkwekerijen) daarvan afwijken, zijn deze opgenomen in bijlage 11.

Alvorens in te gaan op de totale verdiensten van henneptelers, worden in onderstaande tabel de bevindingen uit de voorgaande paragraaf over de kosten en baten per oogst van een gemiddelde hennepkwekerij kort samengevat.

		bedragen x € 1	
<b>Winstberekening en belastingheffing</b>		<b>Bedrag</b>	<b>Toelichting</b>
Kosten productie 1 oogst	a	6.289	[tabel 9]
Correctie afschrijving (risico-opslag)	b	321	[tabel 10 - kolom c]
Correctie variabele kosten (risico-opslag)	c	389	[tabel 10 - kolom d]
70% electriciteitskosten	d	0	[n.v.t.]
Kosten regelgeving	e	0	[n.v.t.]
<b>Totale kosten 1 oogst</b>	<b>f</b>	<b>6.999</b>	<b>( som a t/m e )</b>
Opbrengst verkoop 1 oogst	g	17.112	[tabel 9]
Winst uit onderneming	h	10.113	( g - f )
Belastingheffing	i	0	[n.v.t.]
<b>Winst na belasting</b>	<b>j</b>	<b>10.113</b>	<b>( h - i )</b>

Tabel 11 - Winst en belastingheffing huidige situatie

In tabel 12 zijn de kosten en baten van de productie in de huidige situatie opgenomen. Tabel 13 toont de externe effecten van deze productie en in de tabellen 14 tot en met 19 zijn de kosten en baten betreffende de aanpak van hennepeteelt verwerkt. Achtereenvolgens komen hierin de politie, Justitie, de gemeente, de Tilburgse woningcorporaties, de energieleverancier en de overige actoren aan de orde. Na iedere tabel volgt een korte toelichting op de afzonderlijke posten. Tot slot van deze paragraaf is in tabel 20 een totaaloverzicht van de huidige situatie opgenomen.

		bedragen x € 1	
<b>Productie huidige situatie</b>		<b>Kosten</b>	<b>Baten</b>
1. Verdiensten hennepelers		397.333	971.448
2. Belastingheffing hennepelers			0
3. Verdiensten toeleveranciers		76.629	97.466
4. Belastingheffing toeleveranciers		471	4.942
5. Kostenverhaal energiediefstal		1.979	
6. Verhaal opsporingskosten hennepeteelt		61	
7. Te betalen boetevonnissen en ontnemingen		3.918	
8. Terugvordering van uitkeringen		364	
9. Gezondheid producent	1 PM		
<b>Totaal productie huidige situatie</b>	<b>1 PM</b>	<b>480.755</b>	<b>1.073.856</b>

Tabel 12 - Kosten en baten productie huidige situatie

[1 en 2] De *verdiensten van hennepelers* worden in deze kosten-batenanalyse niet volledig meegenomen. De productie is namelijk voor het overgrote deel bestemd voor de export en de levering aan illegale verkooppunten in Tilburg en voor slechts een klein gedeelte voor de verkoop en consumptie in Tilburg via coffeeshops (zo is de aanname). In het buitenland is alles wat met cannabis te maken heeft verboden – van teelt tot en met consumptie – en de verkooppunten buiten de coffeeshops worden in Nederland niet gedoogd. De verdiensten samenhangende met de export van Nederwiet en de levering aan illegale verkooppunten blijven daarom in deze kosten-batenanalyse buiten beschouwing. De verdiensten die verband houden met de teelt voor coffeeshops in Tilburg, worden in dit onderzoek echter wél meegenomen. Vanwege het gedoogbeleid dat Nederland voert ten aanzien van softdrugs, is het mogelijk dat coffeeshops bestaan en consumenten wiet van deze coffeeshops betrekken.

Hennepsteelt is in Nederland weliswaar wettelijk verboden, maar door het gedogen van coffeeshops evenals het gedogen van het bezit en het gebruik van softdrugs in kleine hoeveelheden, lijkt de cannabisbranche in Nederland op een gewone – legale – sector. De berekening van de kosten en baten voor hennepstellers is opgenomen in tabel I in bijlage 10. Van *belastingheffing* is in de huidige situatie geen sprake.

[3 en 4] Onder *toeleveranciers* worden onder meer de zogenaamde ‘growshops’ verstaan. Wat deze toeleveranciers betreft, worden in dit onderzoek twee ‘productgroepen’ onderscheiden, te weten: hennepstekjes en duurzame productiemiddelen. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de *verkoop van hennepstekjes* zich volledig in de illegaliteit voltrekt. In hoofdstuk 2 werd weliswaar aangegeven dat de teelt van hennep niet door het OM wordt vervolgd als het om maximaal vijf planten gaat, maar de productie van deze zogenaamde ‘hobbykwekers’ – en daarmee ook de verkoop van hennepstekjes aan deze groep – valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De berekening van kosten en baten van de levering van hennepstekjes staan in tabel IX in bijlage 10 (kosten: € 55.453, baten: € 73.937). Van *belastingheffing* over de verkoop van hennepstekjes is in de huidige situatie geen sprake.

De *verkoop van duurzame productiemiddelen* is een legale activiteit. Dat komt omdat deze middelen – in theorie – niet uitsluitend geschikt zijn voor hennepsteelt, maar ook voor andere doeleinden kunnen worden aangewend. Zowel in de huidige situatie als in een situatie van regulering wordt derhalve BTW geheven over de verkoop van deze middelen. Vanwege het legale karakter van deze handel wordt een relatief lage winstmarge van 10% gehanteerd. Het aantal kwekerijen dat jaarlijks moet worden ingericht, verschilt wél. Immers, in de huidige situatie wordt bij ontmantelingen geen onderscheid gemaakt tussen kwekerijen die leveren aan coffeeshops en kwekerijen die produceren voor illegale verkooppunten en export. In een situatie van regulering is dat wél het geval. In tabel XIII in bijlage 10 is de berekening van de kosten, baten, belasting- en BTW-heffing betreffende de verkoop van duurzame productiemiddelen opgenomen (kosten: € 21.176, baten: € 23.529, belasting: € 471, BTW: € 4.471).

[5] Het *kostenverhaal betreffende energiediefstal* leverde bij de telers die produceerden voor coffeeshops circa € 1.979 op. Bij de overige hennepstellers werd nog eens € 104.398 verhaald (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse echter niet meegenomen). De overige kosten werden doorberekend aan de klanten van Essent (zie tabel 13, post 5).

[6] Het *verhaal van de opsporingskosten door Essent* leverde bij de telers die produceerden voor coffeeshops circa € 61 op. Bij de overige telers werd nog eens € 3.245 verhaald (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse echter niet meegenomen). De overige kosten werden doorberekend aan de klanten van Essent (zie tabel 18, post 1).

[7] Door het CJIB werden *boetevonissen en ontnemingen* geïncasseerd van hennepstellers. In totaal ging het daarbij om een bedrag van € 210.642 (zie bijlage 8 en tabel 15, post 7). Van dat bedrag had  $(16,22/872 \times € 210.642 =)$  circa € 3.918 betrekking op telers die produceerden voor coffeeshops. Het restant van € 206.724 had betrekking op overige hennepstellers (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse niet meegenomen).

[8] Door de gemeente Tilburg zijn *uitkeringen van hennepstellers teruggevorderd* ter hoogte van € 19.561. Hiervan wordt € 364 als kosten toegerekend aan telers die produceerden voor coffeeshops (zie de toelichting bij post 3 van tabel 16). Het restant van € 19.197 betrof overige hennepstellers en wordt in deze kosten-batenanalyse niet meegenomen.

[9] Uit interviews in het kader van dit onderzoek blijkt dat hennep telers bestrijdingsmiddelen gebruiken om schimmels en andere plantziekten tegen te gaan. Omdat het niet uitgesloten is dat telers hierdoor gezondheidsschade oplopen, wordt de *gezondheid van de producent* in dit onderzoek meegenomen als een – overigens niet te kwantificeren – kostenpost.

Externe effecten productie huidige situatie		Kosten	Baten
1. Leefbaarheid	1 PM		
2. Gezondheid consument	1 PM		
3. Herstelkosten panden en schadeverhaal		369.750	73.950
4. Waardedaling koopwoningen	1 PM		
5. Doorbelasting kosten gestolen electriciteit		2.348.475	
6. Afname productiviteit door detentie		164.164	
7. Inzet brandweer		9.780	
8. Bedrijfsvoering coffeeshophouders	1 PM		
<b>Totaal externe effecten productie huidige situatie</b>	<b>4 PM</b>	<b>2.892.169</b>	<b>73.950</b>

Tabel 13 - Externe effecten productie huidige situatie

In paragraaf 4.5. zijn externe effecten omschreven als voor- of nadelen verbonden aan de consumptie en/of productie van een goed die toevallen aan anderen dan de directe consumenten en producenten van het goed, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Deze effecten zijn positief indien anderen – zonder te betalen – mee profiteren en negatief indien anderen nadeel ondervinden zonder dat zij daarvoor een schadeloosstelling ontvangen.

[1] Het aspect *leefbaarheid* is in dit onderzoek vaak aan de orde geweest. Door veel mensen wordt de verslechtering van leefbaarheid in woonwijken gezien als één van de grootste nadelen verbonden aan hennep teelt. Buurtbewoners worden niet worden gecompenseerd voor deze verslechtering, met andere woorden: de verslechtering van de leefbaarheid is een negatief extern effect van hennep teelt. In dit onderzoek is tevergeefs geprobeerd om een uitspraak te doen over de omvang van dit aspect (zie paragraaf 3.3. en de bijlagen 2 en 3). Wel is in bijlage 7 een poging gedaan om de verbetering van leefbaarheid te bepalen. In paragraaf 6.6. wordt daar nader op ingegaan.

[2] Zoals opgemerkt bij post 9 van tabel 12 gebruiken hennep telers bestrijdingsmiddelen om schimmels en andere plantziekten tegen te gaan. Niet alleen brengt dit risico's met zich mee voor de telers zelf, maar ook zeker – zo wordt in dit onderzoek verondersteld – voor de consumenten van Nederwiet. Ook komt het voor dat wiet wordt vermengd met andere stoffen om het gewicht en daarmee de opbrengst bij verkoop te verhogen. Ook dit heeft mogelijk schadelijke gevolgen voor de *gezondheid van consumenten*. Wetenschappelijk onderzoek naar de (mogelijke) gezondheidsschade ten gevolge van het consumeren van 'vervuilde' wiet is niet gevonden. De omvang van de schade wordt derhalve meegenomen als PM-post. In paragraaf 6.6. wordt ingegaan op de relatieve verbetering van dit effect door regulering.

[3] In paragraaf 6.3. is aangegeven dat in dit onderzoek wordt uitgegaan van 218 ontmantelde hennepkwekerijen in Tilburg in de periode van 1 november 2005 tot en met 31 oktober 2006. Bij 23 ontmantelingen ging het om bedrijfspanden, de rest (195) betrof woningen. Van deze woningen ging het in 87 gevallen om sociale verhuur en in 108 gevallen om koopwoningen. Met deze verdeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de concept Evaluatie van het pilotjaar Convenant aanpak hennep teelt van de gemeente Tilburg. De schade door hennep teelt aan sociale huurwoningen komt voor een belangrijk deel voor rekening van woningcorporaties. Het *verhalen van schade* aan sociale huurwoningen is in de onderzoeksperiode namelijk

slechts voor een deel gelukt. Volgens de ontvangen opgaven was schadeverhaal in circa 20% van de gevallen succesvol. De gemiddelde *herstelkosten* bedroegen € 4.250 per woning. De totale schade was derhalve (87 woningen x € 4.250 p/woning =) € 369.750. Daarvan kon € 73.950 worden verhaald en bleef € 295.800 voor rekening van de woningcorporaties. Van de bedrijfspanden (23) wordt aangenomen dat ze in eigendom van de telers waren. De schade aan de bedrijfspanden en koopwoningen zijn derhalve géén externe effecten: het nadeel van deze schade valt immers toe aan de producenten zelf.

[4] Uit de interviews met woningcorporaties bleek dat hennepsteelt géén drukkend effect heeft op de huurprijzen. Ten aanzien van *koopwoningen* wordt aangenomen dat hennepsteelt wél een (*prijsverlagend*) *effect* heeft op de waarde. Indien de verhouding tussen koop en huur bij de ontmantelingen wordt toegepast op het totaal aantal (veronderstelde) kwekerijen, dan gaat het in de huidige situatie om  $((131/218) \times 872 =) 524$  panden in eigendom. Indien wordt aangenomen dat in ieder geval de koopwoningen aan beide zijden van de hennepkwekerij te maken hebben met dit prijsverlagend effect, gaat het om  $(524 \times 2 =) 1.048$  koopwoningen. Dit effect kan echter niet worden gekwantificeerd. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de relatieve verbetering van dit effect door regulering.

[5] De *doorbelasting van kosten van gestolen electriciteit* heeft in de onderzoeksperiode betrekking op naar schatting ruim 22,3 miljoen kWh (10.446 kWh per oogst x 3,5 oogsten x 872 kwekerijen x 70% = 22.316.834 kWh). Deze hoeveelheid vertegenwoordigt een waarde van € 2.454.852 (prijs p/kWh = € 0,11). Voor de productie van hennep voor coffeeshops ging het om  $((16,22/872) \times € 2.454.852 =) € 45.662$ . Dit voordeel voor de hennepsteelters zit verwerkt in hun winst (zie tabel 12, post 1). Volgens EnergieNed (2006) wordt 13% van de gestolen electriciteit teruggevorderd en van dat teruggevorderde bedrag wordt éénderde deel ook daadwerkelijk verhaald: een bedrag van € 106.377. Van dat bedrag had  $((16,22/872) \times € 106.377 =) € 1.979$  betrekking op kwekerijen voor coffeeshops. Dat bedrag is opgenomen in tabel 12 onder post 5. De schade die resteert, wordt doorberekend aan de klanten. De hogere rekening voor ‘de energiegebruiker’ bedraagt  $(€ 2.454.852 - € 106.377 =) € 2.348.475$ . Over het aantal juridische procedures heeft Essent geen informatie verstrekt. Essent beschikt over een fraudeafdeling (met een omvang van 16 fte) die zich vrijwel uitsluitend bezig houdt met de gevolgen van illegale hennepsteelt. De kosten van fraudebestrijding – waaronder de kosten voor het voeren van juridische procedures – zijn verwerkt in de prijs van electriciteit die de consument betaalt en worden in dit onderzoek daarom niet separaat meegenomen.

[6] De *afname van productiviteit door detentie* van hennepsteelters wordt in dit onderzoek meegenomen als een negatief extern effect. Weliswaar is het de hennepsteelter zélf die de detentie moet ondergaan (een nadeel verbonden aan de productie), maar het feit dat hij daardoor niet productief kan zijn wordt in dit onderzoek beschouwd als een verlies voor de maatschappelijke welvaart. In bijlage 8 is bij de Dienst Justitiële Inrichtingen aangegeven dat het in dit kader om 1.001 dagen onvoorwaardelijke gevangenisstraf ging. Bij de waardering van de arbeidsinzet van de hennepsteelter in paragraaf 6.4. is uitgegaan van een bedrag van € 28.000 per jaar (op basis van bijlage 9, kolom f – schaal 3). Bij die waardering hoort een salarislust van (afgerond) € 20,50 per uur. De afname van productiviteit wordt derhalve gewaardeerd op  $(1.001 \text{ dagen} \times 8 \text{ uur} \times € 20,50 =) € 164.164$ .

[7] Een gevolg van illegale hennepsteelt kan zijn, dat er brand uitbreekt. De kosten van de daardoor veroorzaakte schade zijn voor rekening van de hennepsteelter of de woningcorporatie (zie post 3 bij tabel 13). De *kosten van de brandbestrijding* komen echter voor rekening van de samenleving als geheel en worden in dit onderzoek daarom meegenomen bij de negatieve externe effecten. In de onderzoeksperiode is de brandweer van Tilburg 13 keer uitgerukt in

relatie tot de gevolgen van illegale hennepsteelt (9 keer voor brandbestrijding en 4 keer in verband met wateroverlast). De gemiddelde prijs van een uitruk is niet bekend bij de brandweer van Tilburg. De kosten zijn daarom berekend met behulp van de ‘Verordening brandweerrechten 2003’. Aangenomen is dat er gemiddeld sprake was van een uitruksterkte van één blusgroep bestaande uit een blusvoertuig met zes brandweerlieden en verder dat een uitruk gemiddeld twee uur in beslag nam. De totale kosten komen derhalve neer op: ((1 blusvoertuig x € 100,52 x 2 uur) + (6 brandweerlieden x € 45,94 x 2 uur)) x 13 uitrukken = afgerond € 9.780. Volgens de brandweer is niemand bij deze incidenten gewond geraakt.

[8] Omdat hennepsteelt verboden is, worden kwekerijen door de politie ontmanteld. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen hennepkwekerijen die leveren aan coffeeshops en kwekerijen die produceren voor illegale verkooppunten en de export. Het nadeel van illegale productie is derhalve dat *coffeeshophouders* regelmatig op zoek moeten naar andere leveranciers. Ten eerste komt dat een stabiele bedrijfsvoering niet ten goede en ten tweede draagt dat het risico in zich dat coffeeshophouders – op den duur – in de armen van de georganiseerde criminaliteit worden gedreven. Deze aspecten worden in dit onderzoek PM meegenomen als negatieve externe effecten van illegale hennepsteelt.

Politie	bedragen x € 1	
	Kosten	Baten
1. Coördinator aanpak hennepsteelt	23.296	
2. Opsporing hennepkwekerijen	8.650	
3. Inzet personeel bij ontmantelingen	46.325	
4. Opmaken proces-verbaal	43.600	
5. Onderzoek monsters door technische recherche	3.052	
6. Overige materiële kosten	32.700	
<b>Totaal politie</b>	<b>157.623</b>	<b>0</b>

Tabel 14 - Kosten en baten aanpak politie

[1] De *coördinator aanpak hennepsteelt* is 16 uur per week bezig met de voorbereiding, begeleiding en afhandeling van ontmantelingen in Tilburg. Zijn salarislasten per uur bedragen € 28 (salarisadministratie politie Midden- en West-Brabant). Totale kosten: 52 weken x 16 uur x € 28 p/uur = € 23.296.

[2] Aan de *opsporing van hennepkwekerijen* wordt in Tilburg weinig aandacht besteed. Hennepsteelt is geen speerpunt van het OM en de politie. In de onderzoeksperiode is wel een aantal vluchten met een helikopter van de KLPD uitgevoerd voor het maken van thermische opnamen. De kosten daarvan bedragen circa € 800 p/uur. Er wordt uitgegaan van 4 vliegreuen zodat de totale kosten in dit kader (4 uur x € 800 p/uur =) € 3.200 bedragen. Opsporing door wijkagenten die tijdens hun dagelijkse werkzaamheden ook waarnemingen doen die een indicatie vormen voor illegale hennepsteelt, worden hier buiten beschouwing gelaten. Essent gaf tijdens het onderzoek aan dat bij ‘nagenoeg alle’ geconstateerde hennepkwekerijen sprake was van vooronderzoek door middel van een warmte- of netmeting (zie tabel 18, post 1). Daarbij moet altijd een bevoegd opsporingsambtenaar aanwezig zijn, i.c. een politieagent. Aangenomen wordt dat het tijdsbeslag voor de politie per meting 1 uur bedraagt en de totale kosten derhalve (218 ontmantelingen x 1 uur x € 25 =) € 5.450.

[3] Bij de berekening van de *kosten voor de inzet van politieagenten* wordt uitgegaan van een gemiddelde geplande ontmantelingsactie waarbij 4 politieagenten worden ingezet die per dag 4 hennepkwekerijen oprollen. In de praktijk komen ook ongeplande en soms ook grotere

acties voor – bijvoorbeeld in woonwagencampen – maar in dit onderzoek wordt met het hiervoor genoemde gemiddelde gerekend. Voor het opruimen van 218 hennepkwekerijen zijn derhalve 54,5 actiedagen nodig. De daarmee samenhangende kosten bedragen in totaal (54,5 dagen x 4 agenten x 8 uur x € 25 p/uur =) € 43.600. Uit informatie van de politie blijkt dat er in 20% van de gevallen sprake is van loos alarm, er wordt dat geen hennepkwekerij aangetroffen. Voor de aanrijtijd, de waarneming en een korte rapportage wordt een half uur per adres gerekend. De kosten van de tijd die hierdoor verloren gaat, bedragen: (218 kwekerijen x (20/80) x 4 politieagenten x 0,5 uur x € 25 p/uur =) € 2.725.

[4] Voor het *opmaken van het proces-verbaal* door de politie (inclusief het eventuele horen van verdachten) wordt gemiddeld 8 uur per ontmanteling gerekend (de werkelijke duur is afhankelijk van de complexiteit van de zaak en de ervaring van de betrokken politieagent). Kosten: (218 kwekerijen x 8 uur x € 25 p/uur =) € 43.600.

[5] Het onderzoek van de monsters van drie in beslag genomen hennepplanten door de *technische recherche* duurt gemiddeld een half uur. De salarislasten bedragen € 28 p/uur. De totale kosten bedragen derhalve (218 kwekerijen x 0,5 uur x € 28 p/uur =) € 3.052.

[6] De *overige materiële kosten* voor de politie Tilburg bedroegen volgens de concept Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepsteelt tot en met september vorig jaar circa € 30.000. Extrapolatie daarvan naar 31 oktober 2006 levert een bedrag op van afgerond (€ 30.000 x (11/12) =) € 32.700. Niet geheel zeker is welke kosten hier precies onder vallen, maar aangenomen wordt dat het in ieder geval gaat om de kosten voor de inhuur van de slotenmaker en het afvalverwerkingsbedrijf. Een nadere specificatie van het in de Evaluatie genoemde bedrag was niet beschikbaar.

Justitie (straf en civiel)	Kosten	bedragen x € 1	
		Baten	
1. Openbaar Ministerie	157.897		
2. Rechterlijke Macht (straf)	102.807		
3. Rechterlijke Macht (civiel)	2.683		
4. Rechtsbijstand	101.897		
5. Reclassering	110.606		
6. Dienst Justitiële Inrichtingen	185.185		
7. Centraal Justitieel Incasso Bureau	122.757		210.642
<b>Totaal Justitie</b>	<b>783.832</b>		<b>210.642</b>

Tabel 15 - Kosten en baten aanpak Justitie

[1, 2 en 4 t/m 7] In bijlage 8 is een toelichting opgenomen op de kosten en baten van Justitie voor zover deze betrekking hebben op de *strafrechtssketen*.

[3] In totaal zijn er door de woningcorporaties 22 *civiele rechtszaken* bij de kantonrechter aangespannen ter ontbinding van even zoveel huurovereenkomsten. Dit aantal is afgeleid uit de concept Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepsteelt en uit de gesprekken die met vertegenwoordigers van de Tilburgse woningcorporaties zijn gevoerd. De prijs voor een kantonzaak komt uit de Justitiebegroting 2007 (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.159) en bedraagt € 121,97.

Gemeente	bedragen x € 1	
	Kosten	Baten
1. Coördinator aanpak hennepsteelt	14.472	
2. Inzet personeel afdeling Handhaving	86.614	
3. Terugvordering van uitkeringen	3.814	19.561
4. Overige kosten gemeente	49.549	
<b>Totaal gemeente</b>	<b>154.449</b>	<b>19.561</b>

Tabel 16 - Kosten en baten aanpak gemeente

[1] De *coördinator aanpak hennepsteelt* besteedt circa 15% van haar tijd aan het dossier hennepsteelt. Het betreft een schaal 12 functie. De daarmee samenhangende totale kosten per jaar bedragen € 96.480 (zie bijlage 9, kolom b). De kosten die toegerekend kunnen worden aan de aanpak van hennepsteelt zijn daarom ( $€ 96.480 \times 15\% =$ ) € 14.472.

[2] De kosten van de *inzet van personeel van de afdeling Handhaving* van de gemeente Tilburg ten behoeve van hennepacties bedroeg in de onderzoeksperiode € 86.614. Een nadere specificatie van dit bedrag is niet ontvangen. De kosten zien onder meer op de aanwezigheid van een handhaver van de gemeente bij ontmantelingen.

[3] Uit de concept Evaluatie van het Convenant aanpak hennepsteelt blijkt dat er in de onderzoeksperiode door het bureau Fraudebestrijding van de gemeente Tilburg *uitkeringen zijn teruggevorderd* van mensen die zich bezig hebben gehouden met hennepsteelt. Het ging daarbij om 10 gevallen voor een totaalbedrag van € 19.561. Het deel van de baten dat betrekking heeft op hennepsteelters die produceren voor coffeeshops bedraagt ( $(16,22/872) \times € 19.561 =$ ) € 364. Dit bedrag is als kosten opgenomen onder post 8 in tabel 12. Aangenomen wordt dat een medewerker in schaal 7 tegen een kostendekkend uurtarief van € 47,67 (zie bijlage 9, kolom i) gemiddeld per geval 8 uur heeft besteed aan de terugvordering. De daarmee samenhangende kosten bedragen ( $10 \text{ gevallen} \times 8 \text{ uur} \times € 47,67 =$ ) afgerond € 3.814.

[4] De *overige kosten voor de gemeente Tilburg* zien op de kosten die verband houden met de inhuur van het afvalverwerkingsbedrijf, kosten voor de slotenmaker en de druk van de publieksfolder. In totaal ging het hierbij om een bedrag van € 49.549. Een specificatie van dit bedrag was niet beschikbaar.

Woningcorporaties	bedragen x € 1	
	Kosten	Baten
1. Inzet personeel bij hennepacties	2.523	
2. Inhuur afvalverwerkingsbedrijf	21.750	
3. Voeren van ontbindingsprocedures	42.856	
4. Leegstand woningen	65.250	
5. Mutatiekosten	40.368	
<b>Totaal woningcorporaties</b>	<b>172.747</b>	<b>0</b>

Tabel 17 - Kosten en baten aanpak woningcorporaties

In het *algemeen* wordt opgemerkt dat vier woningcorporaties het Convenant aanpak hennepsteelt hebben ondertekend, te weten: de stichting Wonen Breburg, de stichting TBV Wonen, Tiwos en de woningstichting St. Lambertus. Laatstgenoemde woningstichting heeft nooit met hennepsteelt te maken gehad en van de stichting Wonen Breburg is naar aanleiding



van het interview en de daarop volgende vragen geen informatie ontvangen. De bedragen in deze tabel zijn daarom gebaseerd op informatie van de stichting TBV Wonen en Tiwos. Aan de hand van de informatie van deze stichtingen zijn gemiddelden bepaald en is een schatting gemaakt van de kosten betreffende (de aanpak van) hennepsteelt.

[1] De omvang van de *inzet van personeel* van woningcorporaties bij hennepacties bedraagt een half uur per ontmanteling. Het kostendekkend uurtarief voor dit personeel is gemiddeld circa € 58. In de onderzoeksperiode werden 87 hennepkwekerijen in sociale huurwoningen ontmanteld. De totale kosten van de personele inzet van woningcorporaties waren derhalve (87 woningen x 0,5 uur x € 58 =) € 2.523.

[2] De kosten voor de *inhuur van het afvalverwerkingsbedrijf* worden verdeeld tussen politie, gemeente en woningcorporaties. De kosten voor de politie staan in tabel 14 onder post 6 en de kosten voor de gemeente in tabel 16 bij post 4. Aangenomen wordt dat de kosten voor de woningcorporaties € 250 p/woning waren. Totale kosten: (87 woningen x € 250 =) € 21.750.

[3] Het *voeren van ontbindingsprocedures* was in de onderzoeksperiode 22 keer aan de orde (zie tabel 15, post 3). Per zaak waren de kosten voor de woningcorporatie gemiddeld € 1.948 (€ 1.600 voor proceskosten en kosten advocaat + 6 uur inzet van personeel woningcorporaties tegen een gemiddeld tarief van € 58). Totale kosten: 22 x € 1.948 = € 42.856.

[4] De *leegstand van woningen* doordat huurders werden uitgezet, duurde gemiddeld 1,5 maand. De gemiddelde huurprijs was € 500. In totaal ging het derhalve om een schade voor de woningcorporaties van (87 woningen x 1,5 maand x € 500 =) € 65.250.

[5] Onder *mutatiekosten* wordt verstaan de kosten die woningcorporaties maken omdat ze zogenaamde ‘exitgesprekken’ voeren met uitgezette huurders (die in het geval van uitzetting soms nog voor zichzelf willen pleiten) en kosten voor het selecteren van nieuwe huurders. Gemiddeld wordt aan deze gesprekken in totaal 8 uur besteed. Totale kosten: 87 woningen x 8 uur x € 58 = € 40.368.

Energieleverancier (Essent)	Kosten	bedragen x € 1
		Baten
1. Opsporing, warmte- en netmetingen	76.300	76.300
2. Inzet personeel bij hennepacties	21.800	21.800
<b>Totaal energieleverancier</b>	<b>98.100</b>	<b>98.100</b>

Tabel 18 - Kosten en baten aanpak energieleverancier

In het *algemeen* geldt dat Essent tijdens dit onderzoek weinig informatie heeft verstrekt over de schade die geleden is door energiediefstal en de kosten samenhangend met de aanpak van hennepsteelt. De coördinator fraudebestrijding van Essent Netwerk BV verklaarde daarover desgevraagd: “Essent Netwerk is erg terughoudend in het communiceren van cijfers die betrekking hebben op fraudezaken. De cijfers over aantallen en gefactureerde bedragen worden meestal alleen naar buiten gebracht via EnergieNed, de overkoepelende branche organisatie”. Om deze reden is op een aantal punten gebruik gemaakt van (de meer algemene) informatie van EnergieNed.

[1] Wat de *opsporing* betreft geeft Essent aan dat bij ‘nagenoeg alle’ geconstateerde hennepkwekerijen sprake is van vooronderzoek door middel van een *warmte- of netmeting*. Deze metingen worden uitgevoerd door een medewerker van Essent en een bevoegd opsporings-

ambtenaar (politieagent). De kosten bedragen € 350 per meting en worden doorberekend aan de fraudeur, aldus Essent. Indien wordt aangenomen dat ook voor deze kosten geldt dat er 13% wordt terugggevorderd en van dat teruggevorderde bedrag daadwerkelijk éénderde deel wordt verhaald (zoals blijkt uit informatie van EnergieNed ten aanzien van de terugvordering van gestolen electriciteit), dan bedraagt het verhaalde bedrag (218 ontmantelingen x € 350 =) € 76.300 x 13% x 33,33% = € 3.306. Van dit bedrag had ((16,22/872) x € 3.306 =) € 61 betrekking op kwekerijen die produceerden voor coffeeshops. Dat bedrag komt ten laste van de winst van de hennep telers (zie tabel 12, post 6). € 3.245 had betrekking op telers die produceerden voor illegale verkooppunten en de export. Het restant (€ 76.300 - € 3.306 =) € 72.994 wordt via de tarieven in rekening gebracht bij de consument (zie tabel 19, post 2).

[2] De inzet van personeel van Essent bij hennepacties is wat tijdsbeslag betreft gelijk aan de inzet van politiepersoneel. Het gaat daarbij altijd om 2 inspecteurs. Over de salarislasten of andere met hennepacties samenhangende kosten doet Essent echter geen mededelingen. Wat de salarislasten betreft, wordt in dit onderzoek uitgegaan van € 25 p/uur, gelijk aan de lasten voor een politieagent. De salarislasten bedragen aldus (218 ontmantelingen x 2 inspecteurs x 2 uur x € 25 p/uur =) € 21.800. Deze kosten worden doorberekend aan klanten.

Overige actoren		bedragen x € 1	
		Kosten	Baten
1. Belastingdienst	1 PM		1 PM
2. Klanten Essent		94.794	
3. Maatschappelijk werk		2.233	
4. Noodopvang		88.500	
<b>Totaal overige actoren</b>	<b>1 PM</b>	<b>185.527</b>	<b>1 PM</b>
			<b>0</b>

Tabel 19 - Kosten en baten aanpak overige actoren

[1] De *belastingdienst* Oost-Brabant heeft geen informatie beschikbaar gesteld over het aantal juridische procedures en de van hennep telers gevorderde bedragen. Aldus zijn er op dit punt nauwelijks aanknopingspunten voor een schatting van de kosten en opbrengsten. De kosten en opbrengsten van de belastingdienst worden daarom in dit onderzoek – wat de huidige situatie betreft (uitsluitend illegale teelt) – als PM-post opgenomen.

[2] De *klanten van Essent* krijgen de opsporings- en ontmantelingskosten van Essent doorberekend via de tarieven. Het gaat daarbij respectievelijk om de kosten van warmte- en netmetingen die niet bij fraudeurs in rekening kunnen worden gebracht (€ 72.994, zie tabel 18, post 1) en om de inzet van personeel bij ontmantelingen (€ 21.800, zie tabel 18, post 2).

[3] Het *maatschappelijk werk* van De Twern betreft psychosociale hulp na ontmantelingen. De omvang daarvan bleef in de onderzoeksperiode beperkt tot 77 uur. Het uurtarief van een maatschappelijk werker bedroeg volgens opgave van De Twern € 29 zodat de totale kosten op (77 uur x € 29 p/uur =) € 2.233 komen.

[4] De kosten voor *noodopvang bij Traverse* bedroegen in de onderzoeksperiode € 88.500. Daarbij ging het om een moeder met kind voor 8,5 maand in de externe opvang, een moeder met 4 kinderen voor 2,5 maand in de interne opvang en een moeder waarvan het kind elders werd ondergebracht voor 6,5 maand in de interne opvang. Totaal ging het derhalve om 36 maanden crisisopvang, ofwel 3 jaar. Het gemiddelde jaartarief bedroeg € 29.500 (3 jaar x € 29.500 p/jaar = € 88.500). Over eventuele opbrengsten die tegenover deze kosten staan, is geen informatie beschikbaar.

		bedragen x € 1		
Huidige situatie		Kosten		Baten
1. Totaal kosten en baten productie huidige situatie (tabel 12)	1 PM	480.755		1.073.856
2. Totaal externe effecten productie huidige situatie (tabel 13)	4 PM	2.892.169		73.950
3. Totaal kosten en baten aanpak politie (tabel 14)		157.623		0
4. Totaal kosten en baten aanpak Justitie (tabel 15)		783.832		210.642
5. Totaal kosten en baten aanpak gemeente (tabel 16)		154.449		19.561
6. Totaal kosten en baten aanpak woningcorporaties (tabel 17)		172.747		0
7. Totaal kosten en baten aanpak energieleverancier (tabel 18)		98.100		98.100
8. Totaal kosten en baten aanpak overige actoren (tabel 19)	1 PM	185.527	1 PM	0
<b>Totaal huidige situatie</b>	<b>6 PM</b>	<b>4.925.202</b>	<b>1 PM</b>	<b>1.476.109</b>

Tabel 20 - Totale kosten en baten huidige situatie

Tabel 20 geeft een overzicht van de totale kosten en baten van de huidige situatie inclusief de PM-posten.

### 6.6. Kosten, baten en externe effecten regulering

Evenals in de vorige paragraaf worden ook in deze paragraaf alleen onderzoeksresultaten gepresenteerd uitgaande van een *pakkans van 25%* (872 hennepkwekerijen). Voor zover de onderzoeksresultaten gebaseerd op een pakkans van 50% (436 hennepkwekerijen) daarvan afwijken, zijn deze opgenomen in bijlage 12.

In dit hoofdstuk zijn veronderstellingen gedaan over de omvang van de productie, het niveau van de handavingsinspanningen, de aanwas van nieuwe kwekerijen, het strafrechtelijke traject volgend op een ontmanteling, de inzet van convenantpartners en overige actoren bij de aanpak van hennep teelt en tot slot ook over de externe effecten van deze teelt. Deze veronderstellingen blijven ook hier van toepassing. Daarnaast worden in deze paragraaf voor regulering een aantal *aanvullende uitgangspunten* geformuleerd.

Ten eerste wordt verondersteld dat door regulering de *kwaliteit van Nederwiet toeneemt*. Telers die leveren voor coffeeshops gebruiken bij regulering geen bestrijdingsmiddelen meer en wiet wordt niet meer vermengd met andere stoffen (op die aspecten wordt dan namelijk toezicht uitgeoefend door de gemeente). Door de toegenomen kwaliteit zal de vraag naar wiet stijgen, voor zover die verkocht wordt via coffeeshops. Ten tweede wordt verondersteld dat de *prijs van Nederwiet zal stijgen*. Enerzijds vervalt voor de producenten de risico-opslag omdat de hennep teelt niet langer illegaal is. Anderzijds heeft de producent extra kosten, te weten: electriciteitskosten en kosten om aan allerlei regelgeving te voldoen. Bovendien zal de hennep teler in een gereguleerde situatie gewoon belasting moeten betalen. Deze kosten zal de producent deels doorberekenen aan zijn klanten. Door deze prijsstijging zal de vraag naar wiet dalen. In dit onderzoek wordt verondersteld dat deze twee effecten (stijging van de vraag door toegenomen kwaliteit enerzijds en daling van de vraag door de gestegen prijs anderzijds) elkaar opheffen. Met andere woorden: de vraag naar Nederwiet via coffeeshops wordt in dit onderzoek constant verondersteld.

In tabel 21 is een berekening van de winst en belastingheffing voor de situatie van regulering opgenomen. Ten opzichte van de berekening betreffende de huidige situatie is de risico-opslag verdwenen (het risico van ontmanteling bestaat immers niet meer voor de telers die produceren voor coffeeshops) en is de electriciteit die voorheen werd gestolen, opgevoerd als kosten. De hoogte van de prijsstijging (10%) en de kosten die regelgeving met zich meebrengt

(€ 2.000) zijn aannames. De winstmarge voor de producent ligt bij regulering lager. Dat is aannemelijk omdat legale activiteiten meestal minder lucratief zijn dan illegale activiteiten.

Een belangrijk verschil tussen de huidige situatie en regulering betreft *belastingheffing*. In dit onderzoek wordt aangenomen dat gedoogde henneptelers kiezen voor de ondernemingsvorm van de eenmanszaak. De berekening van de effectieve belastingdruk voor deze ondernemers is complex. Dat komt onder meer omdat de overheid investeringen stimuleert door een kleinschaligheidsinvesteringsaftrek. “Ook hebben ondernemers recht op zelfstandigenaftrek, startersaftrek en meewerkaftrek. Zij mogen ook een oudedagsreserve vormen. Al deze maatregelen kunnen meebrengen dat een ondernemer minder inkomstenbelasting betaalt dan bijvoorbeeld een werknemer met een vergelijkbaar inkomensniveau” (Hoogeveen et al., 2006, p.90). Hoogeveen geeft in een gestileerd voorbeeld aan dat de effectieve belastingdruk voor een ondernemer met een eenmanszaak uitkomt op circa 20%. Dit percentage geeft de verhouding weer tussen de te betalen inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen enerzijds en de winst uit onderneming anderzijds. In dit onderzoek wordt het percentage van 20% aangehouden voor de berekening van de belastingafdracht door gedoogde henneptelers.

<b>Winstberekening en belastingheffing</b>		Bedrag	Toelichting
Kosten productie 1 oogst	a	6.289	[tabel 9]
Correctie afschrijving (risico-opslag)	b	0	[n.v.t.]
Correctie variabele kosten (risico-opslag)	c	0	[n.v.t.]
70% electriciteitskosten	d	805	[tabel 9]
Kosten regelgeving	e	2.000	[aanname]
Totale kosten 1 oogst	f	9.094	( som a t/m e )
Opbrengst verkoop 1 oogst	g	18.823	[tabel 9 + 10%]
Winst uit onderneming	h	9.729	( g - f )
<b>Belastingheffing</b>	i	<b>1.946</b>	( h x 20% )
<b>Winst na belasting</b>	j	<b>7.783</b>	( h - i )

Tabel 21 - Winst en belastingheffing regulering

In tabel 22 zijn de kosten en baten van de productie in een gereguleerde situatie opgenomen. Tabel 23 toont de externe effecten van deze productie en in tabel 24 worden additionele kosten van regulering genoemd. Na elke tabel volgt een korte toelichting op de afzonderlijke posten. De tabellen betreffende de *aanpak* van hennepteelt zijn achterwege gelaten omdat deze identiek zijn aan de tabellen 14 tot en met 19 uit de vorige paragraaf (politie, Justitie, gemeente, woningcorporaties, energieleverancier en overige actoren). Tot slot van deze paragraaf is in tabel 25 een totaaloverzicht van regulering opgenomen.

<b>Productie regulering</b>	Kosten	Baten
1. Verdiensten henneptelers	516.175	1.068.393
2. Belastingheffing henneptelers	110.444	110.444
3. Verdiensten toeleveranciers	66.498	85.689
4. Belastingheffing toeleveranciers	1.477	15.515
<b>Totaal productie regulering</b>	<b>694.594</b>	<b>1.280.041</b>

Tabel 22 - Kosten en baten productie regulering

[1 en 2] Voor een algemene toelichting op de *verdiensten van hennep telers* wordt verwezen naar de toelichting bij de posten 1 en 2 van tabel 12. De berekening van de kosten, baten en de belastingheffing voor hennep telers die produceren voor coffeeshops in een situatie van regulering, is opgenomen in tabel V in bijlage 10. De winstbelasting (€ 110.444) is een kostenpost voor de teler en een bate voor de fiscus.

[3 en 4] Voor een algemene toelichting op de *verdiensten van toeleveranciers* wordt verwezen naar de toelichting bij de posten 3 en 4 van tabel 12. De berekening van kosten en baten van de levering van hennepstekjes staat in tabel XI in bijlage 10 (kosten: € 55.909, baten: € 73.924). Over de verkoop van *hennepstekjes* wordt in de situatie van regulering belasting geheven, zowel winstbelasting als BTW. De winstbelasting (€ 1.242) wordt opgevoerd als kosten voor de toeleverancier en als bate voor de fiscus. De BTW (€ 11.803) wordt onder deze post alleen opgevoerd als een bate voor de fiscus. De kosten worden gemaakt door de hennep teler (als eindgebruiker) en zijn opgenomen in de kosten samenhangend met regelgeving (zie tabel 21, regel e).

In tabel XIII in bijlage 10 is de berekening van de kosten, baten, winstbelasting en BTW-heffing betreffende verkoop van *duurzame productiemiddelen* opgenomen (kosten: € 10.589, baten: € 11.765, belasting: € 235, BTW: € 2.235). Ook hier geldt dat de BTW onder deze post alleen is opgenomen als een bate voor de fiscus en dat de kosten toevallen aan de hennep teler.

Een vijftal kostenposten dat werd genoemd bij de kosten en baten van de productie in de huidige situatie, komt bij regulering niet meer terug. Het gaat om de het kostenverhaal betreffende energiediefstal, het verhaal van de opsporingskosten door Essent, de incasso van boetevonnissen en ontnemingen, de terugvordering van uitkeringen en de gezondheid van de producent (de posten 5 tot en met 9 in tabel 12).

		bedragen x € 1	
<b>Externe effecten productie regulering</b>		Kosten	Baten
1. Leefbaarheid	1 PM		
2. Gezondheid consument	0,25 PM		
3. Herstelkosten panden en schadeverhaal		361.250	72.250
4. Waardedaling koopwoningen	1 PM		
5. Doorbelasting kosten gestolen electriciteit		2.310.258	
6. Afname productiviteit door detentie		164.164	
7. Inzet brandweer		9.780	
<b>Totaal externe effecten productie regulering</b>	<b>2,25 PM</b>	<b>2.845.452</b>	<b>72.250</b>

Tabel 23 - Externe effecten productie regulering

[1] Voor een algemene toelichting op *leefbaarheid* wordt verwezen naar de toelichting bij post 1 van tabel 13. In een situatie van regulering gaan de kwekerijen die hennep leveren aan coffeeshops ‘volgens het boekje’ produceren. Daardoor zal naar verwachting de overlast voor de omgeving afnemen. De afname van dit negatieve externe effect is echter beperkt omdat slechts een beperkt deel van de kwekerijen aan coffeeshops levert. De afname wordt in dit onderzoek gesteld op 1,9% (zij bijlage 7, eerste tabel).

[2] Voor een algemene toelichting op het aspect *gezondheid consument* wordt verwezen naar de toelichting bij post 2 van tabel 13. De externe effecten die in dit onderzoek zijn benoemd zien op de gevolgen van de totale hennep teelt voor de Tilburgse samenleving. Slechts 2,6% van de totale productie in Tilburg is bestemd voor coffeeshops, dat is echter wel 75% van de

totale Tilburgse markt (consumptie via coffeeshops). Aangenomen wordt dat door regulering de (eventuele) schade aan de gezondheid van ‘Tilburgse consumenten’ door het gebruik van ‘vervuilde wiet’, met 75% zal afnemen.

[3] Voor een algemene toelichting op de *herstelkosten van panden en het schadeverhaal* wordt verwezen naar de toelichting bij post 3 van tabel 13. Door regulering zal er naar verwachting sprake zijn van minder ‘onverhaalde’ schade. Omgerekend gaat het bij de sociale huursector afgerond om 2 woningen  $((16,22/872) \times 87)$ . De totale schade aan deze woningen bedraagt: 85 woningen  $\times$  € 4.250 p/woning = € 361.250. Daarvan kan € 72.250 verhaald worden. Het verschil (€ 289.000) blijft voor rekening van de corporaties.

[4] Een algemene toelichting is opgenomen onder post 4 bij tabel 23. Door regulering zal bij minder *koopwoningen* sprake zijn van *waardedaling* als gevolg van de aanwezigheid van hennepkwekerijen in de directe omgeving. De afname van het aantal koopwoningen waarbij sprake is van een waardedaling wordt geschat op 20. Dat is circa 2% in vergelijking met de huidige situatie. Berekening:  $((16,22/872) \times 524) \times 2 =$  circa 20 koopwoningen.

[5] De *doorbelasting van kosten van gestolen electriciteit* heeft in de onderzoeksperiode betrekking op naar schatting bijna 22 miljoen kWh (10.446 kWh per oogst  $\times$  3,5 oogsten  $\times$  857,81 kwekerijen  $\times$  70% = 21.953.673 kWh). Deze hoeveelheid vertegenwoordigt een waarde van € 2.414.904 (prijs p/kWh = € 0,11). Volgens EnergieNed (2006) wordt 13% van de gestolen electriciteit teruggevorderd en van dat teruggevorderde bedrag wordt éénderde deel ook daadwerkelijk verhaald: een bedrag van € 104.646. De schade die resteert, wordt doorberekend aan de klanten. De hogere rekening voor ‘de energiegebruiker’ bedraagt (€ 2.414.904 - € 104.646 =) € 2.310.258.

[6] Voor een toelichting op de *afname van productiviteit door detentie* wordt verwezen naar de toelichting bij post 6 van tabel 13. De omvang van deze post is bij regulering gelijk aan de omvang in de huidige situatie.

[7] Voor een toelichting op de *kosten van de brandbestrijding* wordt verwezen naar de toelichting bij post 7 van tabel 13. Door regulering neemt het risico op brand door hennepsteelt weliswaar af, maar voor de berekening van de te verwachten kosten is deze afname te verwaarlozen (het gaat om minder dan één brand op jaarbasis).

Door de regulering van hennepsteelt wordt de bedrijfsvoering voor *coffeeshophouders* genormaliseerd. De nadelen van de huidige situatie worden volledig opgeheven omdat de productie van Nederwiet en de levering daarvan aan coffeeshops wordt gedoogd. Deze post komt in tabel 23 daarom niet meer voor.

		bedragen x € 1	
<b>Additionele kosten en baten regulering</b>		Kosten	Baten
1. BIBOB onderzoek / gedoogverklaring		4.552	
2. Toezicht op productie		129.560	
3. Imago- en economische schade	1 PM		
<b>Totaal additionele kosten en baten regulering</b>	<b>1 PM</b>	<b>134.112</b>	<b>0</b>

Tabel 24 - Additionele kosten en baten regulering

[1] Bij regulering wordt aan hennepsteelters een *gedoogverklaring* afgegeven. Voorafgaand aan de afgifte van een dergelijke verklaring vindt een *BIBOB-onderzoek* plaats. Dat onderzoek

neemt volgens de coördinator wet BIBOB van de gemeente Tilburg circa 7 uur in beslag. Tegen een uurtarief van € 43,35 (normbedrag schaal 5, bijlage 9) betekent dat per onderzoek/verklaring een kostenpost van € 303,45. Uitgaande van een jaaropbrengst per kwekerij van 33.389 g bij een ongestoorde productie (zie tabel 9) en een gemiddelde omzet per jaar van Nederwiet via coffeeshops van 473.850 g (zie tabel 6) moeten er in een gereguleerde situatie  $473.850 / 33.389 =$  (naar boven afgerond) 15 hennepkwekerijen zijn met een omvang van 296 planten. Aangenomen wordt dat er dan even zoveel hennepkwekers een gedoogverklaring aanvragen, waardoor de totale kosten komen op  $15 \times € 303,45 =$  afgerond € 4.552. Aangenomen wordt dat een dergelijke verklaring jaarlijks wordt verlengd.

[2] Volgens de accountmanager horeca van de gemeente Tilburg – die eerder betrokken was bij het onderzoek van Werkgroep de Achterdeur (2000) – zou in een gereguleerde situatie voor het *toezicht op de productie* van hennep vanuit de gemeente kunnen worden volstaan met de inzet van 2 fte's (schaal 7). Voor de berekening van de daarmee samenhangende kosten wordt gebruik gemaakt van de normbedragen in bijlage 9. De totale kosten bedragen derhalve: 2 fte's (schaal 7) x € 64.780 = € 129.560.

[3] Door een aantal gesprekspartners werd tijdens het onderzoek het aspect *imagoschade* genoemd als (mogelijke) additionele kosten van regulering. Imagoschade zou in de ogen van betrokkenen ook kunnen leiden tot *economische schade* omdat er minder handel zou worden gedreven met Nederland en omdat er mogelijk minder toeristen naar Nederland komen. Dit aspect wordt hier opgenomen als PM-post. De kans op daadwerkelijke schade wordt door de onderzoeker echter laag ingeschat. De kans op schade wordt groot ingeschat indien Nederland haar handhavingsinspanningen gericht op de niet-gedoogde hennepkwekerijen zou staken. Dát is in de situatie van regulering echter niet aan de orde.

Regulering		bedragen x € 1	
		Kosten	Baten
1. Totaal kosten en baten productie regulering (tabel 22)		694.594	1.280.041
2. Totaal externe effecten productie regulering (tabel 23)	2,25 PM	2.845.452	72.250
3. Totaal additionele kosten en baten regulering (tabel 24)	1 PM	134.112	0
4. Totaal kosten en baten aanpak politie (tabel 14)		157.623	0
5. Totaal kosten en baten aanpak Justitie (tabel 15)		783.832	210.642
6. Totaal kosten en baten aanpak gemeente (tabel 16)		154.449	19.561
7. Totaal kosten en baten aanpak woningcorporaties (tabel 17)		172.747	0
8. Totaal kosten en baten aanpak energieleverancier (tabel 18)		98.100	98.100
9. Totaal kosten en baten aanpak overige actoren (tabel 19)	1 PM	185.527	0
<b>Totaal regulering</b>	<b>4,25 PM</b>	<b>5.226.436</b>	<b>1.680.594</b>

Tabel 25 - Totale kosten en baten regulering

Tabel 25 geeft een overzicht van de totale kosten en baten van de situatie van regulering inclusief de PM-posten.

## Hoofdstuk 7 – Conclusies

---

### 7.1. Inleiding

Voordat in dit hoofdstuk de deelvragen en de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord, wordt eerst ingegaan op het proces van het onderzoek en wordt kort samengevat wat er in dit onderzoek met elkaar wordt vergeleken. In twee tabellen worden vervolgens de kwantitatieve onderzoeksresultaten gepresenteerd waarna de PM-posten nogmaals kort de revue passeren. Tot slot van dit hoofdstuk wordt de aanleiding van dit onderzoek nog even in herinnering geroepen.

### 7.2. Onderzoeksproces

De uitvoering van dit onderzoek naar hennepsteelt en de aanpak daarvan in de gemeente Tilburg was een leerzame exercitie. Dat had niet alleen te maken met de inhoud van het onderzoek, maar ook met het proces. Kenmerkend voor dat proces was de terughoudendheid van een aantal actoren bij het beschikbaar stellen van informatie. Zelfs de gemeente Tilburg – aanvankelijk warm pleitbezorger van het onderzoek – draaide begin 2007 zonder nadere toelichting de informatiekraan dicht. De conclusie op dit punt is dat hennepsteelt en de aanpak daarvan zeer gevoelige onderwerpen zijn. Wat de politiek-bestuurlijke context betreft, kwam dat niet als een verrassing. Immers, de aanleiding voor dit onderzoek was een confrontatie in de politiek-bestuurlijke arena tussen burgemeester Leers en voormalig minister Donner van Justitie. Opvallender was dat energieleverancier Essent Netwerk BV – om maar eens een voorbeeld te noemen – weinig open was over de omvang van de gevolgen die zij ondervindt van hennepsteelt in Tilburg. Opvallend, omdat de diefstal van energie toch één van de omvangrijkste negatieve externe effecten van illegale hennepsteelt is. Wat de bereidheid tot samenwerken in dit onderzoek betreft, zijn ook positieve ervaringen te melden. Het OM in Breda heeft bijvoorbeeld een substantiële bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het kostenoverzicht betreffende de strafrechtsketen. Ook andere actoren toonden zich bereid om een bijdrage te leveren aan het onderzoek, maar in veel gevallen bleken de gewenste gegevens niet te worden vastgelegd. Daar wreekt zich het feit dat in Tilburg geen goede afspraken zijn gemaakt over de registratie van hennepsteelt en de gevolgen daarvan, of – voor zover die afspraken er wél zijn – dat deze niet worden nageleefd.

### 7.3. Vergelijking huidige situatie met regulering

De hoofdvraag van dit onderzoek is of de regulering van hennepsteelt in Tilburg vanuit welvaartsperspectief een wenselijk alternatief vormt voor het huidige beleid. Voor de beantwoording van die vraag is een kosten-batenanalyse uitgevoerd. In de opzet daarvan zijn drie componenten te onderscheiden, te weten: de productie van hennep, de externe effecten van die productie en de aanpak van hennepsteelt op de manier zoals vastgelegd in het Convenant aanpak hennepsteelt van de gemeente Tilburg. Vervolgens is voor deze drie componenten bezien wat er verandert indien de productie van hennep voor coffeeshops wordt gereguleerd. Eén van de problemen daarbij was dat er in de praktijk nog geen ervaring is opgedaan met deze vorm van regulering. PvdA en D66 hebben vorig jaar in de Tweede Kamer wel gepleit voor een proef met regulering van hennepsteelt, maar een motie met die strekking werd op verzoek van de PvdA wegens een gebrek aan steun van andere politieke partijen te elfder ure van de agenda gehaald.



Bij de kosten en baten van de *productie van hennep* in de gemeente Tilburg is niet uitgegaan van de totale productie. Het overgrote deel van de totale productie is namelijk bestemd voor de export (96,5% van de afzet) en de levering aan illegale verkooppunten in Tilburg (0,9% van de afzet). Omdat alles wat met cannabis te maken heeft – van teelt tot en met consumptie – in het buitenland verboden is en de verkooppunten buiten de coffeeshops in Nederland niet worden gedoogd, blijft dit deel van de productie in deze kosten-batenanalyse buiten beeld. De vergelijking van de productie in de huidige situatie met de productie bij regulering ziet derhalve uitsluitend op het deel van de productie dat bestemd is voor coffeeshops. Afgerond gaat het daarbij om 15 kwekerijen met een gemiddelde omvang van 296 planten.

Wat de *externe effecten van de productie* van hennep in de gemeente Tilburg betreft, is wél uitgegaan van de totale productie (voor coffeeshops, illegale verkooppunten én export). Aldus worden de gevolgen van hennepeteelt voor de Tilburgse samenleving in hun volle omvang in dit onderzoek meegenomen.

Bij de bepaling van de kosten en baten van de *aanpak van hennepeteelt* is uitgegaan van het Convenant aanpak hennepeteelt van de gemeente Tilburg aangevuld met informatie van actoren die in de dagelijkse praktijk betrokken zijn bij de uitvoering van dat Convenant. Daarbij is een handhavingsniveau van 218 ontmantelingen per jaar gehanteerd, zowel voor de huidige situatie als voor een mogelijk toekomstige situatie van regulering.

#### 7.4. Kwantitatieve onderzoeksresultaten

In tabel 26 is voor een pakkans van 25% een confrontatie opgenomen tussen enerzijds de totale kosten en baten van hennepeteelt en de aanpak daarvan in de huidige situatie en anderzijds de totale kosten en baten van hennepeteelt en de aanpak daarvan in een mogelijk toekomstige situatie van regulering voor zover het de productie voor coffeeshops betreft. Het gaat in deze situatie om 872 hennepkwekerijen en 218 ontmantelingen per jaar.

		bedragen x € 1		
<b>Pakkans 25%</b>		Kosten	Baten	Saldo
<i>Huidige situatie</i>				
Totaal productie (tabel 12)	a	480.755	1.073.856	593.101
Totaal externe effecten productie (tabel 13)	b	2.892.169	73.950	-2.818.219
Totaal aanpak hennepeteelt (tabellen 14 t/m 19)	c	1.552.278	328.303	-1.223.975
Totaal huidige situatie (tabel 20)	d (a t/m c)	4.925.202	1.476.109	-3.449.093
<i>Regulering</i>				
Totaal productie (tabel 22)	e	694.594	1.280.041	585.447
Totaal externe effecten productie (tabel 23)	f	2.845.452	72.250	-2.773.202
Totaal additionele kosten (tabel 24)	g	134.112		-134.112
Totaal aanpak hennepeteelt (tabellen 14 t/m 19)	h	1.552.278	328.303	-1.223.975
Totaal regulering (tabel 25)	i (e t/m h)	5.226.436	1.680.594	-3.545.842
<b>Vershil huidige situatie - regulering</b>	<b>j (i - d)</b>	<b>301.234</b>	<b>204.485</b>	<b>-96.749</b>

Tabel 26 - Totalen huidige situatie en regulering (pakkans 25%)

In tabel 27 wordt een soortgelijke confrontatie gepresenteerd als in tabel 26 op de vorige pagina, maar dan voor een pakkans van 50%. Het gaat hierbij om 436 hennepkwekerijen en 218 ontmantelingen per jaar.

<b>Pakkans 50%</b>		bedragen x € 1		
		Kosten	Baten	Saldo
<i>Huidige situatie</i>				
Totaal productie (tabel 12a)	a	516.775	1.073.672	556.897
Totaal externe effecten productie (tabel 13a)	b	1.550.183	73.950	-1.476.233
Totaal aanpak hennepsteelt (tabellen 14 t/m 19)	c	1.552.278	328.303	-1.223.975
Totaal huidige situatie (tabel 20a)	d (a t/m c)	3.619.236	1.475.925	-2.143.311
<i>Regulering</i>				
Totaal productie (tabel 22)	e	694.594	1.280.041	585.447
Totaal externe effecten productie (tabel 23a)	f	1.500.426	70.550	-1.429.876
Totaal additionele kosten (tabel 24)	g	134.112		-134.112
Totaal aanpak hennepsteelt (tabellen 14 t/m 19)	h	1.552.278	328.303	-1.223.975
Totaal regulering (tabel 25a)	i (e t/m h)	3.881.410	1.678.894	-2.202.516
<b>Verschil huidige situatie - regulering</b>	<b>j (i - d)</b>	<b>262.174</b>	<b>202.969</b>	<b>-59.205</b>

Tabel 27 - Totalen huidige situatie en regulering (pakkans 50%)

De tabellen 26 en 27 laten zien dat de verschillen tussen de huidige situatie en een situatie van regulering klein zijn (het gaat om verschillen van € 97.000 en € 59.000 op jaarbasis, respectievelijk bij een pakkans van 25% en een pakkans van 50%). Belangrijkste verklaring voor deze kleine verschillen is dat de regulering van hennepsteelt voor coffeeshops betrekking heeft op slechts 2,6% van de totale productie.

Een antwoord op de onderzoeksvraag is op basis van de informatie in deze tabellen niet te geven omdat de PM-posten zoals benoemd in hoofdstuk 6 hier niet zijn meegenomen. Om vanuit welvaartsperspectief een voorkeur uit te kunnen spreken voor de ene of de andere beleids optie is het nodig om de PM-posten opnieuw te bezien.

## 7.5. Beschrijving PM-posten

### *Gezondheid producent*

De gezondheid van de producent is opgenomen als PM-post bij de productie in de huidige situatie, zie de tabellen 12 en 12a (bijlage 11). Reden om deze post op te nemen is de veronderstelling dat het gebruik van bestrijdingsmiddelen tegen schimmels en andere plantziekten schade kan toebrengen aan de gezondheid van hennep telers. Bij de productie in de situatie van regulering komt deze PM-post niet terug. Verondersteld wordt dat door het toezicht van de gemeente op de productie bij regulering deze middelen – die mogelijk ook schadelijke gevolgen hebben voor de gezondheid van consumenten – niet meer worden gebruikt. De (mogelijke) beperking van gezondheidsschade ziet op 15 hennep telers.

### *Leefbaarheid*

De leefbaarheid in woonwijken is het meest genoemde en volgens de respondenten ook één van de grootste nadelen verbonden aan illegale hennepcultuur. Deze PM-post is opgenomen in de tabellen 13, 13a (bijlage 11), 23 en 23a (bijlage 12). In de huidige situatie ligt het aantal panden dat mogelijk overlast veroorzaakt tussen de 436 en 872 en bij regulering tussen de 417 en 856, een afname tussen de 16 en 19 panden (zie bijlage 7). De kwekerijen in deze panden gaan bij regulering ‘volgens het boekje’ produceren en veroorzaken aldus geen overlast meer voor de omgeving. Er van uitgaande dat in ieder geval de directe buren van hennepcultuur geconfronteerd worden met overlast, gaat het bij regulering om 32 tot 38 huishoudens die een reductie van overlast ervaren.

### *Gezondheid consument*

De gezondheid van de consument kwam bij de eerste PM-post in deze paragraaf (gezondheid van de producent) al aan de orde. Deze PM-post is opgenomen in de tabellen 13, 13a (bijlage 11), 23 en 23a (bijlage 12). Verondersteld wordt dat door (toezicht bij) regulering de kwaliteit van wiet zal toenemen waardoor het gebruik van wiet minder gezondheidsschade zal veroorzaken bij de gebruiker dan in de huidige situatie. Omdat 75% van de wiet in Tilburg bij coffeeshops wordt gekocht, wordt verondersteld dat de eventuele gezondheidsschade met dit percentage afneemt. Het gaat daarbij naar schatting om 4.200 consumenten.

### *Waardedaling koopwoningen*

De veronderstelde waardedaling bij koopwoningen is opgenomen als PM-post in de tabellen 13, 13a (bijlage 11), 23 en 23a (bijlage 12). Aangenomen wordt dat in ieder geval de woningen direct grenzend aan beide zijden van een hennepkwekerij te maken hebben met een waardedaling. In totaal gaat het in dit onderzoek om een aantal tussen de 524 en 1.048 koopwoningen. Dit aantal neemt door regulering af met 20 tot 22 woningen. Immers, slechts een beperkt aantal hennepkwekerijen produceert voor levering aan coffeeshops.

### *Bedrijfsvoering coffeeshophouders*

De bedrijfsvoering van coffeeshophouders wordt door regulering verbeterd omdat de aanvoer van Nederwiet in die situatie zeker is gesteld. De coffeeshophouder loopt dan namelijk niet meer het risico dat de kwekerijen van zijn leveranciers worden ontmanteld. In de tabellen 13 en 13a (bijlage 11) is dit aspect nog opgenomen als PM-post, maar in de tabellen 23 en 23a (bijlage 12) komt het aspect niet meer voor. Regulering betekent op dit punt derhalve een 100% verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

### *Belastingdienst*

De belastingdienst probeert bij hennepcultuur navorderingen op te leggen. Daarvoor maakt de belastingdienst kosten, maar daar staan – zo wordt aangenomen – ook opbrengsten tegenover. Informatie over de hoogte van deze kosten en baten is echter niet beschikbaar zodat deze kosten en baten in dit onderzoek zijn meegenomen als PM-post (zie tabel 19). Voor een uitspraak over de ontwikkeling van deze posten door regulering zijn geen aanknopingspunten zodat ook een indicatie over de relatieve verbetering van dit aspect door regulering achterwege is gelaten.

## *Imago- en economische schade*

Het aspect imago- en economische schade is door een aantal gesprekspartners genoemd als additionele kosten van regulering. Hiermee werd bedoeld dat er door de regulering van hennepsteelt in het buitenland mogelijk een negatief beeld van Nederland ontstaat, wat ook gevolgen zou kunnen hebben voor de (handels)betrekkingen met de betreffende landen. Dit aspect is in tabel 24 opgenomen als PM-post. De waarschijnlijkheid van het optreden en de impact van dit effect wordt laag ingeschat.

### **7.6. Beantwoording deelvragen en hoofdvraag**

#### *Deelvraag 1*

Wat is het huidige beleid betreffende hennepsteelt en de aanpak daarvan in Tilburg?

Hennepsteelt wordt in de gemeente Tilburg op een integrale wijze aangepakt. Deze aanpak is vastgelegd in het Convenant aanpak hennepsteelt en wordt gekenmerkt door strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk optreden tegen hennepstellers. De aanpak is beschreven in het empirisch kader van dit onderzoek (zie de paragrafen 5.2 tot en met 5.5).

#### *Deelvraag 2*

Welke kosten, baten en externe effecten zijn verbonden aan het huidige beleid?

De kosten, baten en externe effecten van het huidige beleid in Tilburg, zijn genoemd in paragraaf 6.5 en bijlage 11. Een overzicht van de kwantitatieve onderzoeksresultaten is opgenomen in paragraaf 7.4 (de tabellen 26 en 27). De kosten van het huidige beleid worden geschat op een bedrag tussen de € 3,6 miljoen en € 4,9 miljoen. De baten van het huidige beleid op circa € 1,5 miljoen. De PM-posten zijn behandeld in de vorige paragraaf.

#### *Deelvraag 3*

Wat wordt in dit onderzoek verstaan onder regulering van hennepsteelt voor coffeeshops?

De beschrijving van een mogelijk alternatief beleid in de vorm van regulering voor coffeeshops, is opgenomen in paragraaf 5.6. Regulering van hennepsteelt betekent in dit onderzoek dat een beperkt aantal hennepstellers onder strikte voorwaarden de mogelijkheid krijgt om wiet te produceren voor coffeeshops in de gemeente Tilburg zonder dat zij hoeven te vrezen voor vervolging door het Openbaar Ministerie. Bij regulering wordt gestreefd naar de totstandkoming van een gesloten systeem tussen teler en coffeeshop.

#### *Deelvraag 4*

Welke kosten, baten en externe effecten zijn van deze regulering te verwachten?

De kosten, baten en externe effecten die zijn verbonden aan de regulering, zijn beschreven in paragraaf 6.6 en bijlage 12. Een overzicht van de kwantitatieve onderzoeksresultaten is opgenomen in paragraaf 7.4 (de tabellen 26 en 27). De kosten van regulering worden geschat

op een bedrag tussen de € 3,9 miljoen en € 5,2 miljoen. De baten van regulering worden geschat op circa € 1,7 miljoen. De PM-posten zijn behandeld in de vorige paragraaf.

#### *Hoofdvraag*

Is de regulering van hennepcultuur voor coffeeshops in Tilburg – met inachtneming van de afspraken in het Convenant aanpak hennepcultuur – vanuit welvaartspectief te prefereren boven het huidige beleid ten aanzien van hennepcultuur in de gemeente Tilburg?

Beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek is niet eenvoudig. De kwantificeerbare verschillen tussen het huidige beleid en de beleidsoptie regulering zijn klein. Door het illegale karakter van hennepcultuur is het bovendien niet eenvoudig om de totale omvang van de problematiek en de externe effecten van die problematiek goed in te schatten. Ook is het moeilijk om een uitspraak te doen over de effecten die te verwachten zijn van regulering. Het negatieve saldo van kosten en baten in de huidige situatie ligt (exclusief PM-posten) tussen de € 2,1 miljoen en € 3,4 miljoen. Het negatieve saldo van kosten en baten van het alternatief van regulering ligt (exclusief PM-posten) tussen de € 2,2 en € 3,5 miljoen. Voor de beantwoording van de hoofdvraag is in dit onderzoek het gewicht dat wordt toegekend aan de PM-posten derhalve doorslaggevend.

De PM-post die ziet op de gezondheid van de producenten wordt bij de beantwoording van de hoofdvraag buiten beschouwing gelaten omdat het heel goed mogelijk is dat de producent in de huidige situatie beschermende maatregelen neemt tegen eventuele schadelijke invloeden van de bestrijdingsmiddelen die hij gebruikt. De PM-posten bij de belastingdienst en de PM-post betreffende eventuele imago- en economische schade door regulering worden bij de beantwoording van de hoofdvraag eveneens buiten beschouwing gelaten omdat aanknopingspunten ontbreken omtrent de omvang van deze posten. Over de PM-posten leefbaarheid en waardedaling koopwoningen zijn wél aanknopingspunten beschikbaar, maar vanwege de geringe aantallen waar het om gaat, wordt het positieve effect van regulering op de leefbaarheid in woonwijken (tussen de 32 en 38 huishoudens) en op de waarde van koopwoningen (20 tot 22 woningen), laag ingeschat. De PM-posten die zien op de gezondheid van consumenten en de bedrijfsvoering van coffeeshophouders worden in dit onderzoek gezien als de posten die bij de beantwoording van de hoofdvraag het verschil maken.

Voor zover bekend, is het niet onomstotelijk bewezen dat de consumptie van vervuilde wiet of de consumptie van wiet die geteeld is met gebruikmaking van bestrijdingsmiddelen, slecht is voor de gezondheid. In dit onderzoek wordt echter aangenomen dat het roken van dit soort wiet wel degelijk gezondheidsrisico's met zich meebrengt. De kans dat er vervuilde wiet op de markt komt is bovendien reëel. Sterker nog: eind 2006 verschenen berichten in de landelijke media over wiet die vermengd was met stoffen zoals ijzervijlsel, behanglijm en glaswol. Het doel van deze vermenging was het verhogen van het gewicht en het verbeteren van het aanzien van de wiet. Zolang er geen toezicht is op de teelt en er geen sprake is van een gesloten circuit tussen teler en coffeeshop, blijft de kans op deze praktijken bestaan met alle risico's van dien voor de naar schatting 4.200 consumenten in Tilburg. Een voordeel van regulering dat voor de hand ligt en zich zeker zal voordoen, betreft de verbetering van de bedrijfsvoering van de coffeeshophouders. In de huidige situatie loopt een coffeeshouder namelijk het risico dat de kwekerijen van zijn leveranciers worden ontmanteld. Dat betekent dat hij alsdan op zoek moet naar andere leveranciers. Het risico dat hij daarbij in aanraking komt met grote criminele organisaties is niet ondenkbeeldig. Vrijwel alle deskundigen op het gebied van hennepcultuur zijn het er over eens dat de teelt van hennep wordt gecontroleerd door grote criminele organisaties. Regulering is een mogelijkheid om coffeeshophouders te

behoeden voor de invloed van deze organisaties. Aldus kan de ongewenste vermenging van de boven- en onderwereld in deze sector worden voorkomen.

Alles overwegende wordt geconcludeerd dat regulering van hennepteelt voor coffeeshops in Tilburg – met inachtneming van de afspraken in het Convenant aanpak hennepteelt – vanuit welvaartsperspectief waarschijnlijk te prefereren is boven het huidige beleid ten aanzien van hennepteelt in de gemeente Tilburg. Deze conclusie is gebaseerd op de constatering dat de kwantificeerbare verschillen tussen beide beleidsopties in dit onderzoek zeer klein zijn en de inschatting dat de PM-posten in dit onderzoek bij regulering positiever uitpakken dan bij het huidige beleid, met name wat de gezondheid van de consument en de bedrijfsvoering van de coffeeshophouders betreft.

### **7.7. Wie had gelijk?**

Aan het eind van dit onderzoek wordt de publiekelijke confrontatie tussen burgemeester Leers van Maastricht en voormalig minister Donner van Justitie nogmaals in herinnering geroepen. Leers en Donner beweerden in februari 2006 precies het tegenovergestelde over de kosten en baten van regulering. Volgens Leers zou regulering de samenleving “vele dure knaken” besparen en volgens Donner zou regulering “te duur” zijn. Zo precies als het debat in 2006 werd gevoerd over de juridische aspecten van regulering, zo onduidelijk bleven de uitspraken over de kosten en baten van gereguleerde hennepteelt. Ook in het debat in de Tweede Kamer bleef deze invalshoek onderbelicht. Dit onderzoek laat zien dat het heel lastig is om aan te tonen welk beleid vanuit welvaartsperspectief te prefereren is. Verondersteld wordt dat ook de voor- en tegenstanders van regulering worstelen met dit probleem. In de politieke retoriek over dit onderwerp is echter geen ruimte voor twijfel: nog steeds vindt burgemeester Leers dat regulering de samenleving “vele dure knaken” bespaart, maar het bewijs daarvoor zal hij op voorhand waarschijnlijk niet kunnen leveren. Evenmin als minister Donner hard kan maken dat regulering “te duur” is. Een proef met gereguleerde hennepteelt lijkt daarom vooralsnog de meest kansrijke weg naar het antwoord op de vraag of het vanuit welvaartsperspectief verstandig is om over te stappen naar een nieuw beleid.

## Hoofdstuk 8 – Aanbevelingen

---

Bij het begin van dit onderzoek in september 2006 gaf de coördinator aanpak hennepeteelt van de gemeente Tilburg aan dat er vanuit de gemeente veel belangstelling was voor een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van de huidige aanpak van hennepeteelt en een eventueel toekomstig experiment met regulering van deze teelt. In dat kader is destijds met deze coördinator op hoofdlijnen een onderzoeksplan besproken. De uitwerking van één van de onderdelen van dat plan – een publieksenquête – kwam eind oktober van dat jaar ter sprake in een overleg met medewerkers van het programmabureau Veiligheid, het team Onderzoek & Informatie en de afdeling Beleidscontrol en Instrumentatie van de gemeente Tilburg. Enerzijds werd in dat overleg erkend dat er zowel ambtelijk als politiek behoefte was aan een onderzoek onder de inwoners van de gemeente, maar anderzijds werd geconstateerd dat hennepeteelt op dat moment politiek-bestuurlijk gezien een té beladen onderwerp was. Om te voorkomen dat er onrust zou ontstaan over een enquête betreffende dit onderwerp, werd dit onderdeel van het onderzoeksplan door de gemeente Tilburg afgewezen.

Het debat over een eventueel experiment met de regulering van hennepeteelt is de afgelopen jaren in verschillende arena's gevoerd. In dit onderzoek is daar herhaaldelijk aan gerefereerd. De argumenten die worden gewisseld, veranderen nauwelijks en de gevolgtrekkingen daaruit evenmin. Daarom is het van belang om méér onderzoek te doen naar een aantal cruciale aspecten van hennepeteelt. Daar is durf voor nodig. De burgemeester van Tilburg kan niet op eigen houtje een experiment met hennepeteelt van de grond tillen, maar niets weerhoudt hem er van om nader onderzoek uit te laten voeren naar – bijvoorbeeld – de effecten van hennepeteelt op de leefbaarheid in woonwijken of andere aspecten die in dit onderzoek zijn genoemd. Alleen door meer kennis kan het politiek-bestuurlijke debat nieuwe impulsen krijgen. Bovendien kan de verworven kennis dienstig zijn op het moment dat een experiment met gereguleerde hennepeteelt daadwerkelijk van start gaat.

De *eerste aanbeveling* is om meer te investeren in kennisverwerving over hennepeteelt in het algemeen en de effecten daarvan op de samenleving in het bijzonder. De gemeente Tilburg en andere geïnteresseerden kunnen dit onderzoek desgewenst gebruiken als eerste aanzet in die richting.

Wat opvalt bij de bestudering van de onderzoeksresultaten is dat er veel geld wordt verdiend met hennepeteelt. De winst die wordt gemaakt met de totale productie van hennep in de gemeente Tilburg wordt geschat op een bedrag tussen de € 12,5 miljoen en € 30,1 miljoen op jaarbasis. Daarnaast gaat het ook bij de externe effecten van hennepeteelt om aanzienlijke bedragen. In dit onderzoek worden deze effecten geschat op een bedrag tussen de € 1,5 miljoen en € 2,9 miljoen per jaar. Tussen de 65% en 81% daarvan heeft betrekking op de doorbelasting van de kosten van gestolen electriciteit aan de klanten van Essent.

In de onderzoeksperiode zijn in Tilburg 218 hennepkwekerijen ontmanteld. Aan deze ontmantelingen werd € 1,6 miljoen uitgegeven (directe en indirecte kosten). Op basis van dit onderzoek wordt de totale winst van deze 218 hennepkwekerijen (over de gehele levensduur) geschat op een bedrag tussen de € 9,4 miljoen en € 15,4 miljoen. In schril contrast tot deze bedragen staat het bedrag dat wordt verhaald op hennepkwekers. In dit onderzoek wordt de omvang van dat verhaal namelijk geschat op een bedrag tussen de € 280.000 en € 340.000. Dat betekent dat gemiddeld slechts 2% tot 3% van de totale winst van een hennepkwekerij door Justitie wordt ontnomen.

De *tweede aanbeveling* is om meer te investeren in onderzoek naar criminele organisaties die achter de hennepsteelt zitten. Ten eerste wordt daarmee de kans groter dat de juiste personen aangepakt worden en bijvoorbeeld niet degenen die voor een paar honderd euro per maand hun zolderkamer ter beschikking (moeten) stellen en daarmee een huisuitzetting riskeren. Ten tweede ontstaan op die manier voor Justitie meer mogelijkheden voor de ontneming van criminele winsten, hetgeen waarschijnlijk tevens zal bijdragen aan de beperking van andere criminele activiteiten.



## Bronvermelding

---

### Periodieken

Lünnemann, K. (2006). Werkstraffen onder de loep. Faal- en succesfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen. *Proces*, 85(2), 63-70.

Wijck, P.W. van & H.M. Willemse (2004). Welvaartseffecten van rechtshandhaving. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(4), 199-209.

### Boeken

Blois, M. de (red.), (2003). Grondslagen van het recht: Hoofdlijnen (2<sup>e</sup> druk). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Bovenkerk, F. & W.I.M. Hogewind (2002). Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding (1<sup>e</sup> druk). Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.

Buijs, A. (1984). Statistiek om mee te werken (2<sup>e</sup> herziene druk). Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V.

Corstens, G.J.M. (2005). Het Nederlands strafprocesrecht (5<sup>e</sup> druk). Deventer: Kluwer.

Dietz, F. (red.), W. Heijman & P. Marks (2004). Toegepaste micro-economie (1<sup>e</sup> druk). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Doel, J. van den & B.C.J. van Velthoven (1998). Democratie en welvaartstheorie (4<sup>e</sup> druk). Alphen aan den Rijn: Samsom.

Dunn, W.N. (2004). *Public Policy Analysis – An Introduction* [Beleidsanalyse – Een Introductie]. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall.

Hoogeveen, M.J., G.T.K. Meussen, M.J.J.R. van Mourik, A.C. Rijkers & W.A.P. van Roij (2006). Inleiding belastingheffing ondernemingen en particulieren (6<sup>e</sup> herziene druk). Amersfoort: Sdu Fiscale & Financiële Uitgevers.

Maalsté, N. & M. Panhuysen (2007). Polderwiet. Een veelzijdig en onthullend beeld van de wietteelt in Nederland (1<sup>e</sup> druk). Baarn: Uitgeverij De Fontein bv.

Maassen, P.A.M. & F.A. van Vught (1998). De Delphi-methode. In J.C. Hellendoorn (red.) *Gewikt en Gewogen. Vijfentwintig jaar Beleidsanalyse* (pp. 151-174). Amsterdam: Thela Thesis.

Ooyen-Houben, M.M.J. van (2006). Hoe werkt het Nederlandse drugbeleid? Een evaluatieve verkenning van een decennium drugbeleid. In M.P.C. Scheepmaker & P.B.A. ter Veer (reds.) *Justitiële verkenningen – Coffeeshops en cannabis* (pp. 24-45). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Velthoven, B.C.J. van (2001). Misdad en straf. In B.C.J. van Velthoven & P.W. van Wijck (reds.) *Recht en efficiëntie. Een inleiding in de economische analyse van het recht* (pp. 365-421). Deventer: Kluwer.

Wijck, P.W. van (2001). Welvaart, markten en overheid. In B.C.J. van Velthoven & P.W. van Wijck (reds.) *Recht en efficiëntie. Een inleiding in de economische analyse van het recht* (pp. 9-65). Deventer: Kluwer.

### **Onderzoeksrapporten**

Bieleman, B. & H. Naayer (2006). *Coffeeshops in Nederland 2005. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2005*. Groningen: Intraval.

Heijden, A.W.M. van der (2006). *De cannabismarkt in Nederland. Raming van aanvoer, productie, consumptie en uitvoer*. Zoetermeer: KLPD - DNRI.

Korf, D.J., M. Wouters, T. Nabben & P. van Ginkel (2005). *Cannabis zonder coffeeshop. Niet-gedoogde cannabisverkoop in tien Nederlandse gemeenten*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

Emmett, I., H.A. de Miranda, F.J. Nieuwenhuis, C.Y. Sikkema & W.A.C. van Tilburg (2006). *Landelijke criminaliteitskaart 2005. Een analyse van misdrijven en verdachten*. Zoetermeer: KLPD - DNRI.

NDM (2005). *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2005*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Niesink, R.J.M. (projectleider). (2003). *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2002-2003)*. Utrecht: Trimbos-instituut.

Snippe, J., B. Bieleman, H. Naayer & C. Ogier (2004). *Preventieve doorlichting cannabis-sector c.a.* Groningen: Intraval.

Sno, A. (2004). *Aanpak hennepcultuur*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

Toonen, M.A.J. & J.T.N.M. Thissen (2005). *Opbrengstbepaling van illegale hennepcultuur in Nederland. Deskundigenonderzoek*. Wageningen: Plant Research International B.V.

Werkgroep de Achterdeur (2000). *Aan de achterdeur wordt niet gekocht*. Tilburg: Gemeente Tilburg.

### **Nationale wet- en regelgeving**

Berge, J.B.J.M. ten & J.H. Nieuwenhuis (reds.), (2005). *Kluwer College Bundel 2005-2006. Wettelijke I Privaatrecht*. Deventer: Kluwer.

- I.1 - Burgerlijk Wetboek, Boek 3. Vermogensrecht in het algemeen
- I.1 - Burgerlijk Wetboek, Boek 6. Algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht
- I.1 - Burgerlijk Wetboek, Boek 7. Bijzondere overeenkomsten
- III.1 - Wetboek van Koophandel, Eerste boek. Van den koophandel in het algemeen

Berge, J.B.J.M. ten & J.H. Nieuwenhuis (reds.), (2005). *Kluwer College Bundel 2005-2006. Wetteksten II Publiekrecht*. Deventer: Kluwer.

- VII.18 - Politiewet 1993
- VIII.3 - Gemeentewet
- X.5 - Wet politieregisters
- X.5A - Algemene wet op het binnentreden
- X.7 - Wet werk en bijstand
- IX.1 - Algemene wet bestuursrecht
- IX.7 - Algemene wet inzake rijksbelastingen
- X.11 - Wet op de Ruimtelijke Ordening
- X.13 - Woningwet
- X.14 - Wet Milieubeheer
- XI.1 - Wetboek van Strafrecht
- XI.9 - Opiumwet
- XII.1 - Wetboek van Strafvordering

Aanwijzing Opiumwet, 2 november 2000 - Stcrt 2000, 250 en 2004, 246.

Besluit inbeslaggenomen voorwerpen, 27 december 1995 - Stb 1995, 699.

Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen, 20 januari 2001 - Stb 2001, 44.

Voorschrift Informatieverstrekking 1993, (gewijzigd) 1 december 1998 - Stcrt 1998, 243.

### **Parlementaire stukken**

Kamerstukken II 1994/1995, 24 077, nr. 3.

Kamerstukken II 2002/2003, 28 684, nr. 1.

Kamerstukken II 2003/2004, 24 077, nr. 125.

Kamerstukken II 2005/2006, 24 077, nr. 175.

Kamerstukken II 2005/2006, 24 077, nr. 179.

Kamerstukken II 2005/2006, 24 077, nr. 185.

Kamerstukken II 2006/2007, 30 800, nr. 2.

### **Interne nota's en verslagen van bijeenkomsten**

Directie Sanctie- en Preventiebeleid, Ministerie van Justitie (11 augustus 2006). *Kaderbrief subsidieverlening 2007 – SRN*. (Directie Sanctie- en Preventiebeleid, Ministerie van Justitie – Schedeldoekshaven 100, Den Haag).

EnergieNed (16 maart 2006). *Persinformatie Energiediefstal, PED 2006-019*. (Hoofdkantoor EnergieNed – Utrechtseweg 310, Arnhem).

Laaper, S. (19 september 2005). *Convenant aanpak hennepsteelt*. (Gemeente Tilburg, Programmabureau Veiligheid – Stadhuisplein 130, Tilburg).

Laaper, S. (1 november 2006). *Verslag van Project aanpak hennepsteelt Overleg onderzoek, d.d. 31 oktober 2006*. (Gemeente Tilburg, Programmabureau Veiligheid – Stadhuisplein 130, Tilburg).

Laaper, S. (25 januari 2007). *Verslag van Projectgroep aanpak hennepsteelt, d.d. 23 januari 2007*. (Gemeente Tilburg, Programmabureau Veiligheid – Stadhuisplein 130, Tilburg).

Laaper, S. (25 januari 2007). *Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepsteelt (deel 2, kwantitatieve evaluatie) - conceptversie*. Gemeente Tilburg, Programmabureau Veiligheid – Stadhuisplein 130, Tilburg).

Parket-Generaal, Openbaar Ministerie (14 maart 2003). *Autonome ontwikkelingen en het Veiligheidsprogramma: Benodigde investeringen in het OM*. Parket-Generaal, Openbaar Ministerie – Prins Clauslaan 16, Den Haag).

### **Internet – documenten**

Bergmans, S., *De juridische gevolgen van hennepsteelt in (huur)woningen. Is verdere regulering een verbetering van het softdrugbeleid?* 2006, <http://www.andrebeckers.nl/html/downloads/scriptie-stefbergmans.doc> (11 februari 2007).

Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie, *Wederrechtelijk verkregen voordeel hennepwekerij bij binnenteelt onder kunstlicht. Standaardberekening en normen*, 2005, [http://www.om.nl/files/file.php?id=220/Wederrechtelijk\\_verkregen\\_%20voordeel\\_hennepwekerij\[1\].pdf](http://www.om.nl/files/file.php?id=220/Wederrechtelijk_verkregen_%20voordeel_hennepwekerij[1].pdf) (27 januari 2007).

Gemeente Tilburg, *Verordening Brandweerrechten 2003*, (wijziging 6/7 november 2006) <http://www.tilburg.nl/Upload/bijlagen/Tilburg/wet-en-regelgeving/verordeningen/verordening-brandweerrechten-2003.pdf> (4 augustus 2007).

Jellinek kliniek, *Wat vindt de Jellinek van het huidige cannabisbeleid?* 2004, <http://www.jellinek.nl/vraagantwoord/full-story.php?q=752&id=3> (14 januari 2007).

Ministerie van BZK, *Salarisniveaus Overheidspersoneel 2007*, 2007, [http://www.werkenbijdeoverheid.nl/achtergronden/meer-weten/salarissen/index.cfm?artikelen\\_id=EB29AB6F-FCE3-405E-94C8-BFA78DA1ED2E\\_63306\[1\].pdf](http://www.werkenbijdeoverheid.nl/achtergronden/meer-weten/salarissen/index.cfm?artikelen_id=EB29AB6F-FCE3-405E-94C8-BFA78DA1ED2E_63306[1].pdf) (29 juli 2007).

Ministerie van Financiën, *Handleiding overheidstarieven 2006*, 2005, [http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/handleiding\\_overheidstarieven\\_2006.pdf](http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/handleiding_overheidstarieven_2006.pdf) (29 juli 2007).

Ministerie van VWS, *Evaluatierapport Medicinale Cannabis*, 2005, [http://www.minvws.nl/images/evaluatie-rapport-medicinale-cannabis\\_tcm19-98340.pdf](http://www.minvws.nl/images/evaluatie-rapport-medicinale-cannabis_tcm19-98340.pdf) (22 april 2007).

Linstone, H.A. & M. Turoff, *The Delphi Method – Techniques and Applications*, 2002, (gedigitaliseerde versie van het oorspronkelijke boek uit 1975) <http://www.is.njit.edu/pubs/delphibook/delphibook.pdf> (23 september 2006).

Schoep, A. & P. Schuyt, *Instrumenten ter ondersteuning van de rechter bij de straftoemeting*, 2005 , <http://www.rechtspraak.nl/NR/rdonlyres/80ED59B8-089E-450E-9078-30984F28E8FD/0/SchoepSchuytInstrumentenrechterstrafmeting.pdf> (4 maart 2007).

Trouw, 13 maart 2007, *Tilburg stemt voor experiment met legale wietteelt*. [http://www.trouw.nl/laatstenieuws/ln\\_binnenland/article656888.ece/Tilburg\\_stemt\\_voor\\_experiment\\_met\\_legale\\_wietteelt](http://www.trouw.nl/laatstenieuws/ln_binnenland/article656888.ece/Tilburg_stemt_voor_experiment_met_legale_wietteelt) (22 april 2007).

Tweede Kamerfracties CDA, PvdA en ChristenUnie, *Coalitieakkoord 7 februari 2007*, 2007, [http://www.kabinetsformatie20062007.nl/Images/Coalitieakkoord%20CDA - PvdA - CU\\_tcm149-92516.pdf](http://www.kabinetsformatie20062007.nl/Images/Coalitieakkoord%20CDA - PvdA - CU_tcm149-92516.pdf) (10 februari 2007).

Tweede Kamerfracties PvdA, VVD en D66, *Manifest van Maastricht: experiment voor het reguleren van de teelt en handel van softdrugs*, 2005, <http://www.platformcannabis.nl/media/Manifest%20Maastricht.pdf> (14 januari 2007).

Volkskrant, 8 februari 2006, *Maastrichtse burgervader Leers rapt met Heideroosjes*. <http://www.volkskrant.nl/kunst/article212701.ece> (30 september 2006).

Volkskrant, 25 februari 2006, *Donner antwoordt Leers met rap*. [http://www.volkskrant.nl/den\\_haag/article231016.ece](http://www.volkskrant.nl/den_haag/article231016.ece) (30 september 2006).

#### **Internet – overig**

<http://www.brandweer.nl> (12 augustus 2007)

<http://www.cbs.nl> (14 juli 2007)

<http://www.cjib.nl> (12 augustus 2007)

<http://www.essent.nl> (10 juni 2007)

<http://www.natuurlijkerwijs.com> (22 april 2007)

<http://nederwiet.punt.nl> (28 april 2007)

<http://www.rechtspraak.nl> (12 augustus 2007)

## Bijlage 1 – Lijst geïnterviewden

---

### A. Huidige situatie

Bestter-Holsbeeke, mw. J.W.

*De Twern (organisatie voor maatschappelijke diensten) – teammanager*

Brouwer, mw. mr I.C.A.

*Openbaar Ministerie Breda – parketsecretaris*

Bruggen, dhr. drs T. van der

*Gemeente Tilburg – teammanager handhaving*

Claassen, dhr. J.

*Belastingdienst Oost-Brabant – boete fraudecoördinator*

Clement, mw. M.P.M.

*Politie Midden- en West-Brabant – wijkagent Broekhoven*

Collombon, dhr. R.J.A.

*Essent Netwerk BV – coördinator fraudebestrijding*

Gestel, dhr. A.J.M.P.

*Politie Midden- en West-Brabant – coördinator aanpak hennepeteelt (inspecteur)*

Groot Kormelink, dhr. M.J.

*Belastingdienst Oost-Brabant – projectleider hennepeteelt, growshops en smartshops*

Heijden, dhr. W.N.J. van der

*Politie Midden- en West-Brabant – wijkagent Groenewoud*

Hertsenberg, dhr. mr G.J.

*Openbaar Ministerie Breda – afdelingshoofd parket*

Klute, dhr. ing. H.C.B.

*Meeùs Vastgoedmanagement – hoofd technisch beheer*

Kroon, mw. M. de

*Traverse (stichting maatschappelijke opvang Midden-Brabant) – teamleider extramuraal*

Laaper, mw. S.

*Gemeente Tilburg – projectleider veiligheid, w.o. dossier hennepeteelt*

Laat, dhr. J.C. de

*TBV Wonen (woningcorporatie) – rayonhoofd*

Meijl, dhr. J.J.E. van  
*Gemeente Tilburg – coördinator wet BIBOB*

Mourik, dhr. A.J.P. van  
*Gemeente Tilburg – accountmanager horeca*

Mutsaers, dhr. J.J.J.M.  
*Gemeente Tilburg – handhaver*

Peters, mw. M.  
*Gemeente Tilburg – projectleider veiligheid, w.o. dossier coffeeshops*

Robbe, dhr. W.  
*Tiwos (woningcorporatie) – manager speciale projecten*

Roosmalen, dhr. R. van  
*Novadic-Kentron (expertisecentrum verslavingszorg) – senior preventiemedewerker*

Turi, mw. C.A.M.  
*Wonen Breburg (woningcorporatie) – woonconsulent*

Vugs, dhr. W.  
*Stichting de Cirkel – secretaris (de stichting exploiteert coffeeshop Toermalijn te Tilburg)*

## **B. Regulering**

Boekhout van Solinge, dhr. dr T.  
*UU, Willem Pompe Instituut voor Strafrechtwetenschappen – universitair docent criminologie*

Ooyen-Houben, mw. dr M.M.J. van  
*Ministerie van Justitie, WODC – projectbegeleider*

## **C. Kosten-batenanalyses**

Koopmans, dhr. prof. dr C.C.  
*Directeur Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (ministerie van Verkeer en Waterstaat)*

## Bijlage 2 – Enquête aanpak hennepteelt Tilburg

---

Aan : De (hoofd)bewoner van deze woning  
Van : Henk Besenbruch  
Datum : 1 november 2006  
Betreft : Onderzoek aanpak hennepteelt Tilburg  
Bijlagen : Enquêteformulier en gratis antwoordenvolp

---

Ongetwijfeld heeft u in de afgelopen jaren in uw omgeving of via de krant of televisie wel eens iets vernomen over hennepteelt en de aanpak daarvan. Hennepteelt (of ‘wietteelt’) is verboden en wordt daarom door de politie bestreden, onder meer in samenwerking met gemeenten en woningcorporaties.

In het kader van mijn opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam doe ik momenteel onderzoek naar de aanpak van hennepteelt in de gemeente Tilburg. Het doel van mijn onderzoek is om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de kosten en baten van deze aanpak. Het onderzoek staat overigens los van de gemeente en wordt uitgevoerd onder mijn verantwoordelijkheid.

Om de kosten en baten van de aanpak van hennepteelt in beeld te krijgen, voer ik onder meer gesprekken met de mensen die betrokken zijn bij die aanpak. Een andere belangrijke bron van informatie voor mijn onderzoek bent u als inwoner van de gemeente Tilburg. Uit andere onderzoeken is namelijk gebleken dat hennepteelt in een woonwijk ook voor de omwonenden negatieve gevolgen kan hebben.

De enquête die nu voor u ligt, maakt onderdeel uit van mijn onderzoek. In deze enquête wordt gevraagd naar uw ervaringen met en uw mening over dit onderwerp. Daarbij wordt vooral ingegaan op de vraag wat het u waard is om de hennepteelt in uw omgeving terug te dringen. Ik probeer dat punt te verduidelijken met het volgende voorbeeld:

*Stel, in uw wijk wordt een winkelcentrum gebouwd. Doordat de meeste klanten uit andere wijken van de stad met hun auto naar dat winkelcentrum gaan, komt het vaak voor dat u niet in uw eigen straat kunt parkeren. U heeft daarom last van de gevolgen van de bouw van dat winkelcentrum in uw wijk. De vraag is dan: hoe kan die last gemeten worden? Eén van de mogelijkheden is om die last uit te drukken in geld. Ik zou u in dat geval vragen wat het u waard is om een vaste parkeerplek in uw straat te hebben. Het bedrag dat u dan noemt, kan worden gebruikt als een maatstaf voor de overlast die u ondervindt. Overigens zou de overlast in dit voorbeeld ook kunnen bestaan uit de geluidsoverlast van het vrachtverkeer dat goederen komt afleveren bij winkels in het nieuwe winkelcentrum of uit de toename van afval die de klanten van deze winkels op straat laten slingeren.*

Op dezelfde manier als in bovenstaand voorbeeld wil ik nagaan wat de last is die u (mogelijk) ondervindt van hennepteelt in uw omgeving en wat het u waard is om deze overlast op te heffen of te voorkomen. Daarom wil ik u vragen om bijgaande enquête in te vullen. Het invullen van deze enquête is anoniem en duurt ongeveer tien minuten. Het enquêteformulier kunt u vervolgens kosteloos terug sturen met de antwoordenvolp die u bijgaand aantreft. Met het invullen van de enquête levert u een belangrijke bijdrage aan het onderzoek. Uw reactie wordt daarom bijzonder op prijs gesteld.



1 Bent u bekend met het verschijnsel hennepteelt?	Ja <input type="checkbox"/> Ga verder naar vraag 2.
	Nee <input type="checkbox"/> U hoeft de enquête niet in te vullen.

2 Wat is uw geslacht?	<input type="checkbox"/> Man
	<input type="checkbox"/> Vrouw

3 In welke leeftijdscategorie valt u?	<input type="checkbox"/> 0 - 29 jaar
	<input type="checkbox"/> 30 - 39 jaar
	<input type="checkbox"/> 40 - 49 jaar
	<input type="checkbox"/> 50 - 59 jaar
	<input type="checkbox"/> 60 jaar of ouder

4 In welke categorie valt de hoogst door u gevolgde opleiding?	<input type="checkbox"/> Basisschool
	<input type="checkbox"/> Middelbare school
	<input type="checkbox"/> LBO
	<input type="checkbox"/> MBO
	<input type="checkbox"/> HBO
	<input type="checkbox"/> Universiteit

5 Kent u woningen of ander panden waarvan u weet of vermoedt dat daar hennepteelt plaatsvindt of heeft plaatsgevonden?	Ja <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 6.
	Nee <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 14.

6 Heeft u in uw woonomgeving op dit moment te maken met (de gevolgen van) hennepteelt?	Ja <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 7.
	Nee <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 10.

7 Wat is de afstand van uw woning tot de locatie(s) van de hennepteelt waarvan u de gevolgen ondervindt?	<input type="checkbox"/> 0 - 5 meter
	<input type="checkbox"/> 5 - 25 meter
	<input type="checkbox"/> meer dan 25 meter

8 Wat zijn de drie belangrijkste negatieve gevolgen die u ondervindt van de hennepteelt op die locatie(s)?	1. 2. 3.
--	----------------

<p>9 Wat is het u per jaar waard (uitgedrukt in geld) om de hennep teelt in uw omgeving en daarmee de door u bij vraag 8 genoemde negatieve gevolgen te beëindigen?</p>	<p>0 - 5 meter : € 5 - 25 meter : € meer dan 25 meter : €</p>
<p>10 Heeft u in uw woonomgeving in het verleden te maken gehad met (de gevolgen van) hennep teelt?</p>	<p>Ja <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 11. Nee <input type="checkbox"/> Ga verder bij vraag 14.</p>
<p>11 Wat was de afstand van uw woning tot de locatie(s) van de hennep teelt waarvan u de gevolgen ondervond?</p>	<p><input type="checkbox"/> 0 - 5 meter <input type="checkbox"/> 5 - 25 meter <input type="checkbox"/> meer dan 25 meter</p>
<p>12 Wat waren de drie belangrijkste negatieve gevolgen die u destijds ondervond van de hennep teelt op die locatie(s)?</p>	<p>1. 2. 3.</p>
<p>13 Wat was het u destijds per jaar waard (uitgedrukt in geld) om de hennep teelt in uw omgeving en daarmee de door u bij vraag 12 genoemde negatieve gevolgen te laten verdwijnen?</p>	<p>0 - 5 meter : € 5 - 25 meter : € meer dan 25 meter : €</p>
<p>Als u de vragen 7, 8 en 9 en/of de vragen 11, 12 en 13 beantwoord heeft, dan bent u klaar met de enquête.</p>	
<p>14 Wat denkt u dat de drie belangrijkste negatieve gevolgen zijn van hennep teelt in een woonomgeving?</p>	<p>1. 2. 3.</p>
<p>15 Wat is het u per jaar waard (uitgedrukt in geld) om te voorkomen dat hennep teelt en daarmee de door u bij vraag 14 genoemde negatieve gevolgen zich op de aangegeven afstand in de toekomst in uw omgeving voordoen?</p>	<p>0 - 5 meter : € 5 - 25 meter : € meer dan 25 meter : €</p>
<p>16 In deze enquête zijn een aantal vragen gesteld over de negatieve gevolgen van hennep teelt. Zijn er ook positieve gevolgen te noemen of heeft u andere opmerkingen naar aanleiding van deze enquête?</p>	

## Bijlage 3 – Model verwerking uitkomsten enquête

---

In paragraaf 3.3. ‘Enquête onder inwoners’ is aangegeven dat de daadwerkelijke uitvoering van de Enquête aanpak hennepsteelt Tilburg (zie bijlage 2) niet heeft plaatsgevonden. In overleg met de begeleider van dit onderzoek wordt in deze bijlage het model voor de verwerking van de uitkomsten van deze enquête toch toegelicht. Dat betekent dat de bijlagen niet gevuld (3a en 3j) of met fictieve cijfers (3k) gevuld zijn.

De gegevens uit de ingevulde enquêteformulieren moeten worden ingevoerd in een model. Daarbij wordt op de eerste plaats een onderscheid gemaakt tussen de categorieën:

1. Overlast op dit moment : betreffende de vragen 7, 8 en 9;
2. Overlast in het verleden : betreffende de vragen 11, 12 en 13;
3. Fictieve overlast : betreffende de vragen 14 en 15.

Binnen de hierboven genoemde categorieën wordt vervolgens een onderscheid gemaakt naar de waardering van de overlast per afstand:

1. 0 - 5 meter : hennepkwekerij bij de burens;
2. 5 - 25 meter : hennepkwekerij in de straat;
3. Meer dan 25 meter : hennepkwekerij in de wijk.

Vervolgens worden de uitkomsten ook nog verdeeld naar geslacht, leeftijdscategorie en opleidingsniveau. Het resultaat per categorie is steeds de gemiddelde waardering van de overlast per respondent uitgedrukt in euro's.

*Bijlage 3a* toont een invoerblad van het model voor de categorie ‘Overlast op dit moment / 0 – 5 meter’. In totaal gaat het in dit model derhalve om negen invoerbladen. De andere acht invoerbladen zijn hier achterwege gelaten omdat ze geen toegevoegde informatiewaarde hebben. In *bijlage 3j* wordt overigens wel naar die bladen (3b t/m 3i) verwezen. In *bijlage 3j* wordt per afstandscategorie een ongewogen gemiddelde bepaald van de waardering betreffende de overlastcategorieën. De onderverdeling naar de categorieën Overlast op dit moment, Overlast in het verleden en Fictieve overlast evenals de onderverdeling naar geslacht, leeftijdscategorie en opleidingsniveau zijn bedoeld voor de analyse van de uitkomsten, maar spelen in de berekening van de overlast in euro's geen rol. In *bijlage 3k* is een fictief cijfervoorbeeld opgenomen. Het aantal woningen in de wijk waar onderzoek is verricht, wordt hier verminderd met het door de politie geschatte aantal (woningen met) hennepkwekerijen. Wat resteert, is het aantal woningen met potentieel overlast. Het aantal hennepkwekerijen vermenigvuldigd met 2 levert het aantal woningen op waar sprake is van hennepsteelt bij de burens (de categorie 0 - 5 meter). Het aantal kwekerijen vermenigvuldigd met 8 levert het aantal woningen op waar sprake is van hennepsteelt in de straat (de categorie 5 - 25 meter). Bij het resterende aantal woningen is sprake van hennepsteelt in de wijk (de categorie Meer dan 25 meter). Deze berekening berust op een aanname omtrent de bebouwing in de betreffende wijk. Het aantal woningen per categorie wordt vervolgens vermenigvuldigd met het ongewogen gemiddelde per categorie en tot slot worden de uitkomsten van de drie categorieën bij elkaar opgeteld. Deze som stelt dan de totale waardering van de overlast van hennepsteelt in de betreffende wijk voor (in euro's). Per opgerolde hennepkwekerij is de afname van overlast in dit fictieve cijfervoorbeeld derhalve ( $\text{€ } 214.500 / 500 = \text{€ } 429$ ), waarbij het getal 500 staat voor de afname van het aantal hennepkwekerijen.

**Bijlage 3a - Vragen 7, 8 en 9 - overlast op dit moment 0 - 5 meter**

**Aantal reacties**

0 - 5 meter	Leeftijd									
	0 - 29		30 - 39		40 - 49		50 - 59		≥ 60	
	Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht	
	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
<i>Opleiding</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>
Basisschool										
Middelbare school										
LBO										
MBO										
HBO										
Universiteit										

Totaal aantal reacties

**Totale waardering in euro's**

0 - 5 meter	Leeftijd									
	0 - 29		30 - 39		40 - 49		50 - 59		≥ 60	
	Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht	
	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
<i>Opleiding</i>	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
Basisschool										
Middelbare school										
LBO										
MBO										
HBO										
Universiteit										

Totale waardering in €

**Gemiddelde waardering in euro's**

0 - 5 meter	Leeftijd									
	0 - 29		30 - 39		40 - 49		50 - 59		≥ 60	
	Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht		Geslacht	
	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw	man	vrouw
<i>Opleiding</i>	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
Basisschool										
Middelbare school										
LBO										
MBO										
HBO										
Universiteit										

Gemiddelde waardering in €

De bijlagen 3b tot en met 3i in het model zien er uit als deze bijlage ( 3a ). De bijlagen 3b tot en met 3i zien echter op andere enquêtevragen en / of andere afstandscategorieën. Omdat ( ook ) deze 8 bijlagen leeg zijn, zijn deze hier achterwege gelaten.

### Bijlage 3 j - Berekening gemiddelde waardering overlast per categorie

---

<b>0 - 5 meter</b>		Gemiddelde waardering in €
Overlast op dit moment ( vragen 7 - 8 - 9 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 a	
Overlast in het verleden ( vragen 11 - 12 - 13 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 d ( niet bijgevoegd )	
Fictieve overlast ( vragen 14 - 15 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 g ( niet bijgevoegd )	

**Gemiddelde waardering in € voor de categorie van 0 tot 5 meter**

<b>5 - 25 meter</b>		Gemiddelde waardering in €
Overlast op dit moment ( vragen 7 - 8 - 9 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 b ( niet bijgevoegd )	
Overlast in het verleden ( vragen 11 - 12 - 13 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 e ( niet bijgevoegd )	
Fictieve overlast ( vragen 14 - 15 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 h ( niet bijgevoegd )	

**Gemiddelde waardering in € voor de categorie van 5 tot 25 meter**

<b>meer dan 25 meter</b>		Gemiddelde waardering in €
Overlast op dit moment ( vragen 7 - 8 - 9 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 c ( niet bijgevoegd )	
Overlast in het verleden ( vragen 11 - 12 - 13 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 f ( niet bijgevoegd )	
Fictieve overlast ( vragen 14 - 15 )	zie gemiddelde waardering in bijlage 3 i ( niet bijgevoegd )	

**Gemiddelde waardering in € voor de categorie boven de 25 meter**

### Bijlage 3k - Berekening overlast ( 2 meetpunten ) - fictief cijfervoorbeeld

Totaal aantal woningen in de wijken waar hennepsteelt plaatsvindt	a	gemeente	50.000
Geschat aantal hennepwekerijen voor aanpak gemeente	b	politie	1.000
Aantal woningen met potentieel overlast	c	( a-b )	49.000

Aantal woningen met overlast	0 - 5 meter	d	( bx2 )	2.000
	5 - 25 meter	e	( bx8 )	8.000
	meer dan 25 meter	f	( c-( d+e ) )	39.000

Gemiddelde waardering overlast in €	0 - 5 meter	g	bijlage 3 j	120
	5 - 25 meter	h	bijlage 3 j	25
	meer dan 25 meter	i	bijlage 3 j	1

Totale waardering overlast in €	0 - 5 meter	j	( dxg )	240.000
	5 - 25 meter	k	( exh )	200.000
	meer dan 25 meter	l	( fxi )	39.000

**A - Totale waardering overlast in € ( j + k + l )** **479.000**

Totaal aantal woningen in de wijken waar hennepsteelt plaatsvindt	a	gemeente	50.000
Geschat aantal hennepwekerijen na aanpak gemeente	b	politie	500
Aantal woningen met potentieel overlast	c	( a-b )	49.500

Aantal woningen met overlast	0 - 5 meter	d	( bx2 )	1.000
	5 - 25 meter	e	( bx8 )	4.000
	meer dan 25 meter	f	( c-( d+e ) )	44.500

Gemiddelde waardering overlast in €	0 - 5 meter	g	bijlage 3 j	120
	5 - 25 meter	h	bijlage 3 j	25
	meer dan 25 meter	i	bijlage 3 j	1

Totale waardering overlast in €	0 - 5 meter	j	( dxg )	120.000
	5 - 25 meter	k	( exh )	100.000
	meer dan 25 meter	l	( fxi )	44.500

**B - Totale waardering overlast in € ( j + k + l )** **264.500**

**Afname overlast door afname hennepwekerijen in € ( A -/- B )** **214.500**

## Bijlage 4 – Model verwerking uitkomsten Delphi-methode

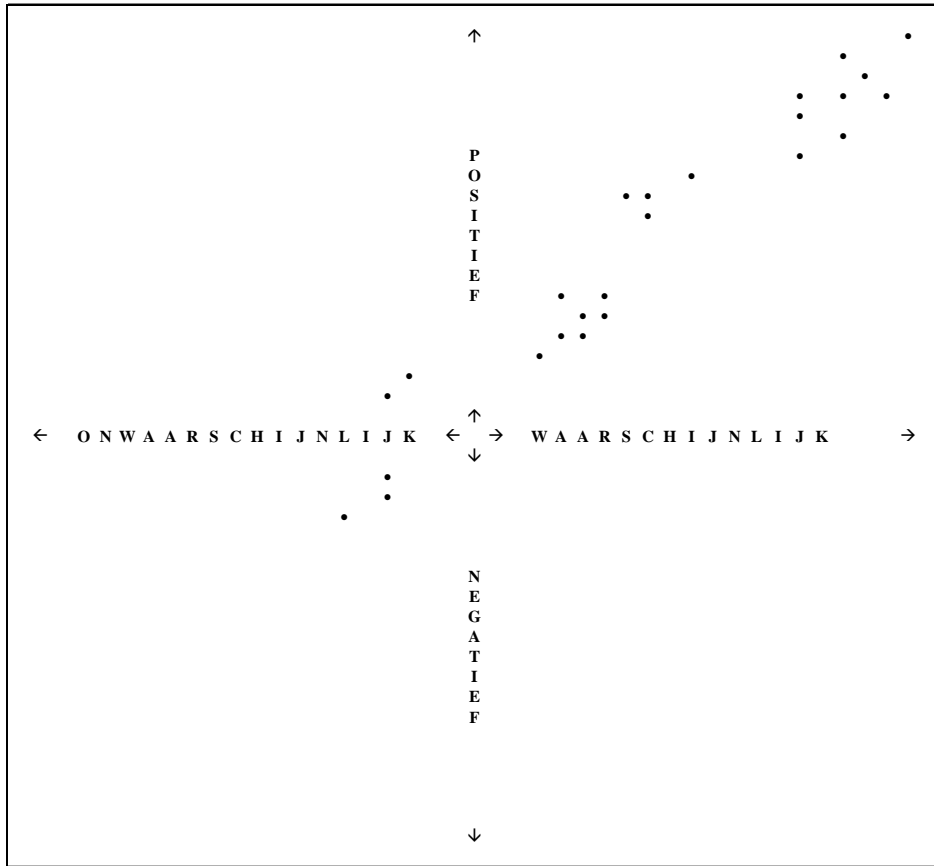
---

In paragraaf 3.4. is de Delphi-methode toegelicht. In de beschrijving van de standaard-procedure voor een onderzoek met behulp van deze methode geven Maassen & Van Vugt (1998) aan dat er antwoordenlijsten moeten worden opgesteld waarin tenminste de mediaan en de inter-kwartiel-afstand worden bepaald. Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is dit deel van het onderzoek noodgedwongen in een vroegtijdig stadium afgebroken. Om de lezer tenminste een indruk te geven van de beoogde statistische verwerking en terugkoppeling van informatie, zijn in deze bijlage een viertal figuren (A t/m D) opgenomen aan de hand waarvan deze werkwijze nader wordt toegelicht.

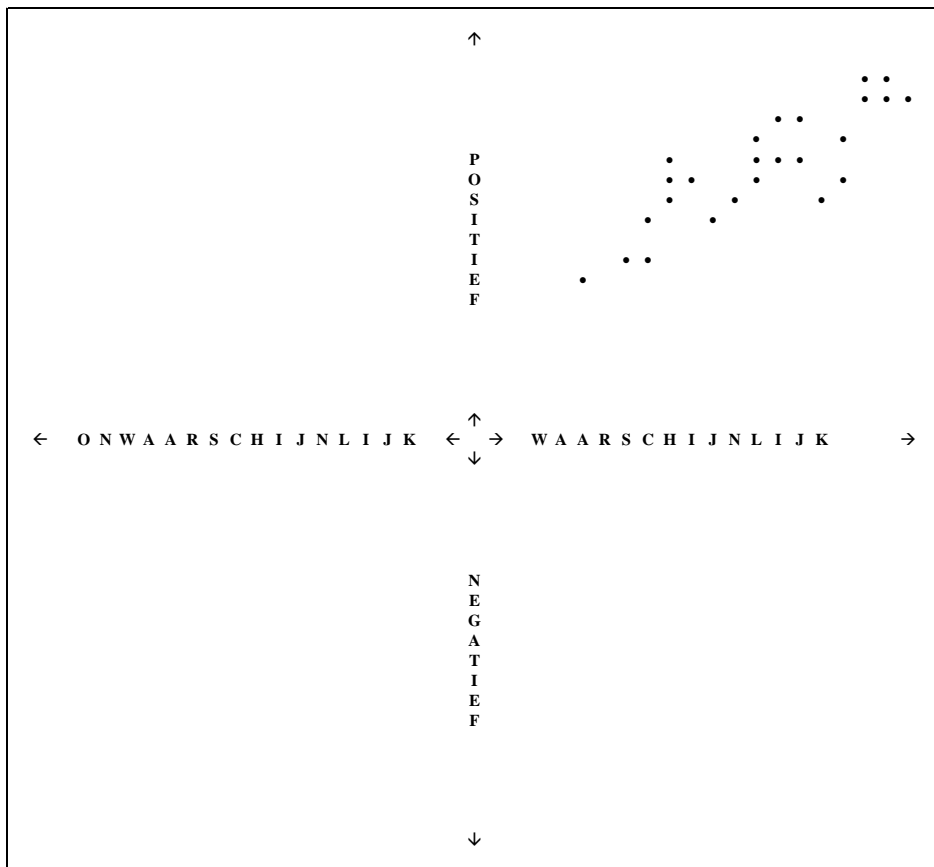
Allereerst een korte toelichting op de begrippen ‘mediaan’ en ‘inter-kwartiel-afstand’. “De mediaan van een serie waarnemingen is gedefinieerd als de waarde van de middelste waarneming indien de uitkomsten naar grootte gerangschikt zijn” (Buijs, 1984, p.37). Buijs geeft aan dat het eerste kwartiel ( $Q_1$ ) is gedefinieerd als de grenswaarde die de laagste 25% van de waarden onderscheidt van de hogere waarden. Het derde kwartiel ( $Q_3$ ) is de grenswaarde die de hoogste 25% van de waarden onderscheidt van de lagere waarden. De inter-kwartiel-afstand is het verschil tussen het eerste en het derde kwartiel (dus :  $Q_3 - Q_1$ ) en is een maat voor de spreiding van een verdeling. De inter-kwartiel-afstand geeft derhalve aan in welke mate de waarden onderling afwijken. Hoe lager de inter-kwartiel-afstand des te kleiner de onderlinge verschillen.

Aan de deelnemers aan het onderzoek met behulp van de Delphi-methode zou worden gevraagd om ten aanzien van de resultaten uit de eerste vragenronde aan te geven [1] in hoeverre zij het waarschijnlijk achtten dat de genoemde effecten ook daadwerkelijk in de toekomst zouden optreden en [2] in welke mate die effecten – uitgedrukt in geld – negatief of positief te waarderen waren. Het resultaat daarvan kan worden gevisualiseerd zoals in figuur A op de volgende pagina. Elk punt in deze figuur staat voor een oordeel van een deelnemer aan het onderzoek over de waarschijnlijkheid van het optreden van een effect en de omvang van dat effect uitgedrukt in geld. Nadat deelnemers in een volgende ronde zijn geconfronteerd met elkaars opvattingen, kan datzelfde opnieuw worden gedaan. In deze bijlage wordt niet ingegaan op een bepaald effect noch wordt er gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten. De resultaten in de figuren op de volgende pagina’s zijn dan ook fictief. Door figuur A en figuur B naast elkaar te leggen kan echter wel worden getoond wat de bedoeling van de grafische presentatie is. Immers, in één oogopslag is te zien dat er in de 3<sup>e</sup> ronde [1] meer consensus tussen de deelnemers is en dat men het [2] – gemiddeld genomen – waarschijnlijker acht dat een effect ook daadwerkelijk in de toekomst gaat optreden en dat met het effect positiever (uitgedrukt in geld) inschat dan in de voorgaande ronde.

In de figuren C en D staan dezelfde fictieve onderzoeksresultaten als in de figuren A en B. Echter, bij de figuren C en D zijn op de horizontale en de verticale as schalen opgenomen waardoor het mogelijk is om de mediaan en de inter-kwartiel-afstand te berekenen. De ontwikkelingen die in de figuren A en B in één oogopslag te zien waren, zijn nu ook waar te nemen in de ontwikkeling van de cijfers bij de figuren C en D. De mediaan ligt in de 3<sup>e</sup> ronde zowel wat de waarschijnlijkheid als wat de omvang van het effect betreft hoger en de inter-kwartiel-afstand ligt in beide gevallen lager hetgeen duidt op meer consensus. In dit voorbeeld is gebruik gemaakt van een zeer verfijnde schaal. Waarschijnlijk is het bij daadwerkelijke uitvoering van een dergelijk onderzoek beter werkbaar om een grovere schaal te hanteren.

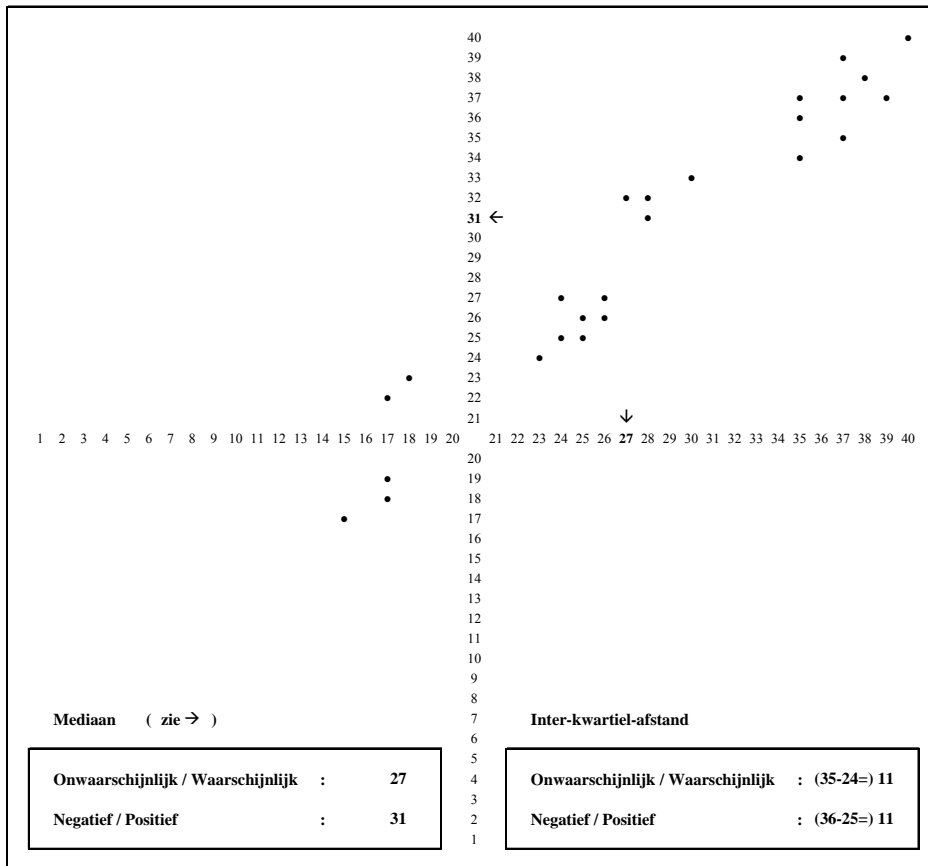


Figuur A - Fictieve scores 2e ronde Delphi-methode (effecten regulering)

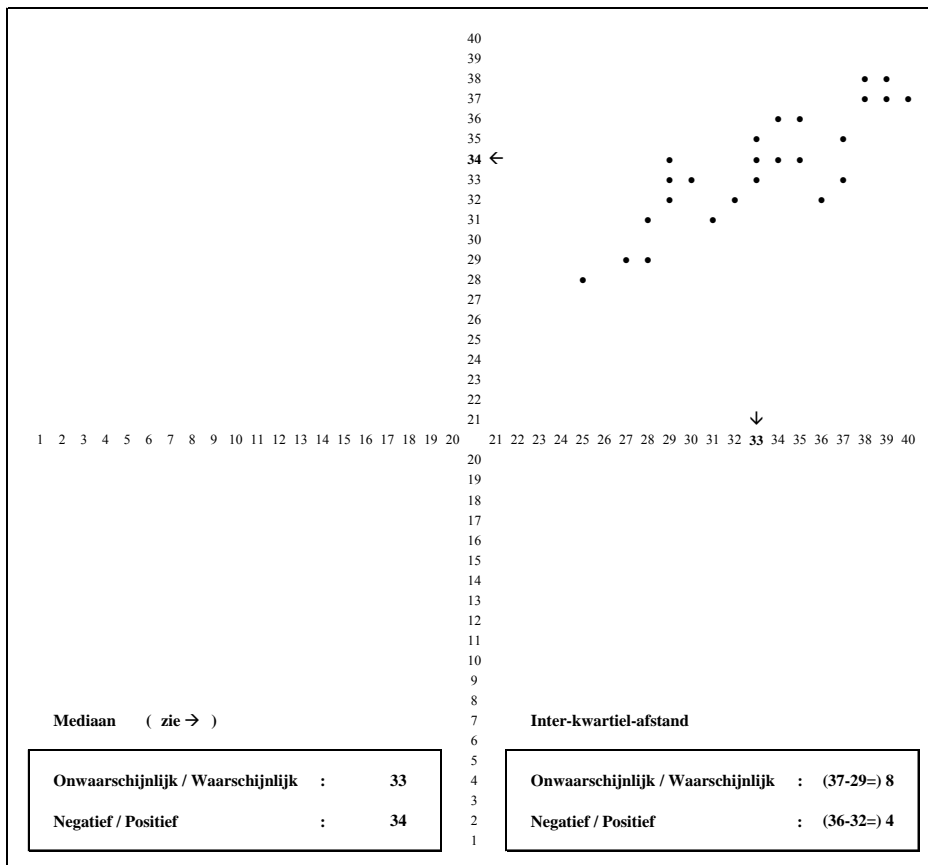


Figuur B - Fictieve scores 3e ronde Delphi-methode (effecten regulering)





Figuur C - Fictieve scores 2e ronde Delphi-methode (effecten regulering) rekenblad



Figuur D - Fictieve scores 3e ronde Delphi-methode (effecten regulering) rekenblad

## Bijlage 5 – Berekening aantal oogsten per hennepkwekerij per jaar

In onderstaande tabel is een *fictief* cijfervoorbeeld opgenomen, gebaseerd op een pakkans van 25% (de in paragraaf 6.3. genoemde minimale pakkans). In dit voorbeeld wordt aangenomen dat er begin jaar t een voorraad van in totaal 872 hennepkwekerijen was. In de loop van jaar t werden daarvan 218 kwekerijen ontmanteld (het aantal dat in het onderzoeksjaar in Tilburg werd opgerold). Vervolgens wordt aangenomen dat er begin jaar t + 1 218 nieuwe kwekerijen bij kwamen. Met andere woorden: in dit voorbeeld wordt er van uitgegaan dat de jaarlijkse aanwas van kwekerijen gelijke tred houdt met het aantal ontmantelingen per jaar. Dit is volgens sommige onderzoekers een *voorzichtige aannahme*. Van der Heijden (2006) schat het aantal ontmantelde kwekerijen in 2004 tussen de 5.400 en 7.000 hetgeen volgens hem tenminste een verdrievoudiging ten opzichte van het jaar 2000 betekende. “Ofschoon de opwaartse tendens deels toegeschreven kan worden aan een intensivering van de opsporing geeft de statistiek een indicatie dat de hennep teelt in ons land bloeit als nooit tevoren” (Van der Heijden, 2006, p.11). In jaar t + 1 werden opnieuw 218 kwekerijen ontmanteld: 164 kwekerijen uit de ‘voorraad’ van jaar t alsmede 54 kwekerijen die van start zijn gegaan in jaar t + 1. Deze systematiek is in de onderstaande tabel verder uitgewerkt tot jaar t + 3. Uitgaande van deze veronderstellingen kunnen ieder jaar 654 kwekerijen ongestoord produceren en worden er jaarlijks 218 kwekerijen ontmanteld (zie de kolom ‘Totaal’). Deze modelmatige benadering laat zien dat het ook bij een pakkans van 25% in theorie mogelijk is dat een kwekerij meer dan 10 jaar ongestoord kan produceren. Het lijkt evenwel niet erg waarschijnlijk dat een dergelijke termijn ook in de praktijk wordt gehaald, al was het maar vanwege de technische levensduur van de duurzame productiemiddelen (die in dit onderzoek op vier jaar is gesteld).

Jaar	Gestart in jaar t			t + 1			t + 2			t + 3			Totaal		
	Jan	-25%	Dec	Jan	-25%	Dec	Jan	-25%	Dec	Jan	-25%	Dec	Jan	-25%	Dec
Jaar t	872	218	654										872	218	654
t + 1	654	164	490	218	54	164							872	218	654
t + 2	490	123	367	164	41	123	218	54	164				872	218	654
t + 3	367	92	275	123	31	92	164	41	123	218	54	164	872	218	654

In tabel 1 in paragraaf 6.3. wordt het gemiddeld aantal oogsten per hennepkwekerij per jaar gebruikt voor de schatting van het totaal aantal oogsten per jaar in Tilburg. Dit gemiddeld aantal oogsten is als volgt berekend. Uitgaande van een *pakkans van 25%* kunnen jaarlijks 654 hennepkwekerijen ongestoord produceren (zie de bovenstaande tabel), dat wil zeggen: (654 kwekerijen x 4 oogsten) 2.616 oogsten voortbrengen. 218 kwekerijen worden in de loop van een jaar ontmanteld. Omdat deze ontmantelingen gelijkmatig verspreid over het jaar plaatsvinden (ontmantelingen vinden overwegend planmatig plaats), kunnen deze kwekerijen 436 keer oogsten ((218 kwekerijen x 4 oogsten) / 2). Het totaal aantal oogsten bedraagt derhalve: 3.052 (2.616 + 436). Dit totaal aantal oogsten gedeeld door het aantal kwekerijen (3.052 oogsten / 872 kwekerijen) leidt tot een gemiddeld aantal oogsten van 3,5. Indien als uitgangspunt een *pakkans van 50%* wordt genomen, leidt dit volgens een identieke redenering tot een gemiddeld aantal van 3 oogsten per hennepkwekerij per jaar.

## Bijlage 6 – Berekening gemiddelde levensduur hennepkwekerij

In onderstaande tabel is een berekening opgenomen van de gemiddelde levensduur van een hennepkwekerij bij een *pakkans van 25%* (de in paragraaf 6.3. genoemde minimale pakkans). Ook in deze berekening wordt aangenomen dat er begin jaar t een voorraad van in totaal 872 hennepkwekerijen is. In de loop van jaar t werden daarvan 218 kwekerijen ontmanteld (het aantal dat in het onderzoeksjaar in de gemeente Tilburg werd opgerold). Daarnaast wordt aangenomen dat er begin jaar t + 1 218 nieuwe kwekerijen bij kwamen. Met andere woorden: ook hier wordt uitgegaan van een jaarlijkse aanwas van kwekerijen die gelijke tred houdt met het aantal ontmantelingen per jaar (zie ook het cijfervoorbeeld en de toelichting in bijlage 5). In dit onderzoek wordt aangenomen – overeenkomstig de norm in het BOOM-rapport – dat de technische levensduur van de duurzame productiemiddelen van een hennepkwekerij 4 jaar bedraagt. Mede op basis van deze aanname is in de tabel hieronder de gemiddelde ‘economische’ levensduur van een hennepkwekerij bepaald. Daarbij is rekening gehouden met het risico dat een kwekerij voortijdig (dus vóór het verstrijken van de technische levensduur) wordt opgerold. Bij een pakkans van 25% bedraagt de gemiddelde levensduur aldus 2 jaar. Indien als uitgangspunt een *pakkans van 50%* wordt genomen, leidt dit volgens een identieke redenering tot een gemiddelde levensduur van 1,5 jaar.

Pakkans 25%								
Jaar	Beginstand aantal kwekerijen	Aantal ontmantelde kwekerij p/jaar	Levensduur kolom b (in jaren)	Gemiddelde levensduur in jaren	Eindstand aantal kwekerijen	Levensduur kolom e (in jaren)	Gemiddelde levensduur in jaren	
	a	b	c	d	e	f	g	
		( a x 0,25 )		( b x c )	( a - b )		( e x f )	
Jaar t	872	218	0,5	109	654	1	654	
t + 1	654	164	1,5	246	490	2	980	
t + 2	490	123	2,5	308	367	3	1.101	
t + 3	367	92	3,5	322	275	4	1.100	
Totalen		597		985	1.786		3.835	
Levensduur in jaren		( totaal kolom d + totaal kolom g = 985 + 3.835 = )			4.820			
Aantal hennepkwekerijen		( totaal kolom b + totaal kolom e = 597 + 1.786 = )			2.383			
Gemiddelde levensduur in jaren : 4.820 / 2.383 (afgerond) 2,0								

De gemiddelde levensduur van een hennepkwekerij heeft consequenties voor de berekening van de verdiensten van hennep telers (zie paragraaf 6.4.). Immers, de levensduur is bepalend voor de *afschrijvingslasten*. Uitgaande van een investering van € 4.000, een levensduur van 2 jaar en 4 oogsten per jaar bedraagt de afschrijving ( € 4.000 / 2 jaar / 3,5 oogsten =) € 571 per oogst. Bij een levensduur van 1,5 jaar (wat aan de orde is bij een pakkans van 50%), bedraagt de afschrijving ( € 4.000 / 1,5 jaar / 3 oogsten =) € 889 per oogst. Deze bedragen worden gebruikt bij de berekening van de opbrengsten per oogst.

## Bijlage 7 – Meting van externe effecten

Als voorbeeld voor het *meten van externe effecten* wordt in deze bijlage het onderwerp ‘leefbaarheid’ gebruikt. In de onderstaande tabel wordt de huidige situatie genomen als uitgangspunt voor het meten van de leefbaarheid. Wat startpositie betreft, wordt aangesloten bij de voorbeelden uit de bijlagen 5 en 6 (872 kwekerijen aan het begin van jaar t). Verder wordt uitgegaan van 218 ontmantelingen per jaar (conform het aantal ontmantelingen in de onderzoeksperiode) en een jaarlijkse aanwas van 218 kwekerijen (een aanname). Met andere woorden: de veronderstelling is dat het totaal aantal hennepkwekerijen constant blijft. De waardering van de leefbaarheid wordt in de huidige situatie in jaar t op ‘100’ gesteld. Bij onderdeel B in onderstaande tabel wordt gekeken naar de situatie waarin hennepsteelt voor coffeeshops is gereguleerd. In die situatie kunnen (afgerond) 16 van de huidige kwekerijen worden ‘gedoogd’. Voor de omzet in Tilburg zijn bij een pakkans van 25% namelijk circa 16 kwekerijen van gemiddelde omvang (296 planten) nodig om de gemiddelde omzet van de Tilburgse coffeeshops te produceren. De gemiddelde omzet van 473.850 g is afkomstig uit tabel 6 in paragraaf 6.3. Deze 16 kwekerijen gaan alsdan volgens ‘het boekje’ produceren en veroorzaken aldus geen overlast meer. Dat zou betekenen dat er eind jaar t nog 856 illegale kwekerijen bestaan, er van uitgaande dat de ontmantelingen met dezelfde intensiteit als in de huidige situatie plaatsvinden. De aanwezigheid van ‘slechts’ 856 kwekerijen betekent een verbetering van de leefbaarheid met 1,9 % ten opzichte van de huidige situatie.

Waardering van leefbaarheid bij pakkans 25%	Jaar t	t + 1	t + 2	t + 3	t + 4
<i>A. Huidige situatie</i>					
Aantal kwekerijen begin	872	872	872	872	872
Ontmantelingen	-218	-218	-218	-218	-218
Aanwas	218	218	218	218	218
Aantal kwekerijen eind	872	872	872	872	872
<b>Waardering negatief effect ( A )</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>B. Regulering</i>					
Aantal kwekerijen begin	872	856	856	856	856
Ontmantelingen	-218	-218	-218	-218	-218
Aantal kwekerijen voor coffeeshops (3,5 oogst p/jaar)	-16				
Aanwas	218	218	218	218	218
Aantal kwekerijen eind	856	856	856	856	856
<b>Waardering negatief effect ( B )</b>	<b>98,1</b>	<b>98,1</b>	<b>98,1</b>	<b>98,1</b>	<b>98,1</b>
<b>Verbetering leefbaarheid door regulering ( B t.o.v. A )</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,9%</b>

Op de volgende pagina staat een tabel waarin een soortgelijke opstelling is gemaakt voor de situatie waarin de pakkans 50% bedraagt. In die situatie wordt aangenomen dat een kwekerij niet 3,5 maar slechts 3 oogsten per jaar kan voortbrengen (zie bijlage 5). Dit betekent bij regulering een afname met (afgerond) 19 kwekerijen, hetgeen leidt tot een verbetering van de leefbaarheid met 4,3%. Uiteraard ligt de beleving van leefbaarheid in de praktijk veel complexer, maar de hier gebruikte systematiek geeft een indicatie omtrent de *relatieve omvang* van de afname van de problematiek door mogelijke regulering in de toekomst.

Waardering van leefbaarheid bij pakkans 50%	Jaar t	t + 1	t + 2	t + 3	t + 4
<i>A. Huidige situatie</i>					
Aantal kwekerijen begin	436	436	436	436	436
Ontmantelingen	-218	-218	-218	-218	-218
Aanwas	218	218	218	218	218
Aantal kwekerijen eind	436	436	436	436	436
<b>Waardering negatief effect ( A )</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
<i>B. Regulering</i>					
Aantal kwekerijen begin	436	417	417	417	417
Ontmantelingen	-218	-218	-218	-218	-218
Aantal kwekerijen voor coffeeshops (3 oogsten p/jaar)	-19				
Aanwas	218	218	218	218	218
Aantal kwekerijen eind	417	417	417	417	417
<b>Waardering negatief effect ( B )</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>	<b>47,8</b>
<b>Verbetering leefbaarheid door regulering ( B t.o.v. A )</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>

Het percentage van 1,9% uit de eerste tabel in deze bijlage kan ook worden berekend door de minimale productie van 10.918.138 g (zie tabel 6 - regel a) te delen door de gemiddelde omzet van coffeeshops ter hoogte van 473.850 g (zie tabel 6 - regel i).

Het percentage van 4,3% uit de tweede tabel in deze bijlage kan ook worden berekend door de maximale productie van 25.475.654 g (zie tabel 6 - regel b) te delen door de gemiddelde omzet van coffeeshops ter hoogte van 473.850 g (zie tabel 6 - regel i).

## Bijlage 8 – Onderbouwing kosten en baten Justitie (straf)

---

In deze bijlage wordt een onderbouwing gegeven van de kosten en baten van Justitie die zijn opgenomen in tabel 14 in paragraaf 6.5. voor zover deze zien op het strafrechtelijke traject. Het gaat daarbij om het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht, de rechtsbijstand, de reclassering, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het Centraal Justitieel Incasso Bureau. Zoals bij zoveel cijfers in dit onderzoek geldt ook hier dat het gaat om een *benadering van de werkelijkheid*. Veel informatie ontbrak of was niet volledig en/of niet consistent.

Op 27 september 2006 heeft de onderzoeker in het Veiligheidshuis te Tilburg een interview gehad met een parketsecretaris van het Openbaar Ministerie Breda, tevens contactpersoon van de projectleider Veiligheid van de gemeente Tilburg die belast is met het dossier hennepsteelt. Tijdens dat interview werd afgesproken dat de parketsecretaris informatie zou aanleveren over de afdoening van hennepzaken in de onderzoeksperiode. Begin januari 2007 bleek echter dat deze informatie door betrokkene niet geleverd kon worden. Teneinde de benodigde informatie alsnog boven water te krijgen, heeft de onderzoeker vervolgens op 25 januari in Breda een gesprek gehad met het afdelingshoofd van het arrondissementsparket. In de daarop volgende weken heeft de onderzoeker via deze lijn informatie ontvangen over de afdoening van zaken. Later constateerde de onderzoeker dat in de concept Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepsteelt van de gemeente Tilburg (d.d. 25 januari 2007) tóch informatie over de afdoening van hennepzaken was opgenomen (herkomst informatie onbekend). Omdat de informatie van het arrondissementsparket Breda en de informatie in de concept Evaluatie niet met elkaar overeen stemden, heeft de onderzoeker er voor gekozen om uit te gaan van Compas (het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie). Alleen wat ontnemingen betreft is informatie gebruikt uit de concept Evaluatie van het pilotjaar.

De informatie uit Compas kent echter ook haar *beperkingen*. Ten eerste is er het probleem van de vertraagde registratie. “Er gaat enige tijd overheen tussen het insturen van een proces-verbaal naar een parket en de registratie ervan in Compas” (Emmett et al., 2006, p.135). Ten tweede is het in Compas wél mogelijk om een selectie te maken op artikel 3 van de Opiumwet, maar niet om vervolgens hennepkwekers te onderscheiden van personen die zijn aangehouden vanwege het bezit van softdrugs. Alleen door alle zaken afzonderlijk na te lopen zou dat inzicht verkregen kunnen worden. Daarvoor ontbrak echter de capaciteit bij het OM. In overleg met het afdelingshoofd van het parket Breda is op dit punt de aannahme gemaakt dat de door het OM opgelegde geldboetes verband hielden met het bezit van softdrugs en de andere afdoeningen met hennepsteelt.

Omdat ontmantelingen en strafzaken niet aan elkaar gekoppeld konden worden (gegeven de beperkte capaciteit bij het OM), is er voor gekozen om in Compas een selectie te maken op artikel 3 van de Opiumwet voor de periode van 1 november 2005 tot en met 31 oktober 2006. Daarna is gezien hoeveel zaken door het OM werden afgedaan en hoeveel zaken zijn doorgestroomd naar de ZM. Deze verdeling is uitgedrukt in percentages, te weten: 38% OM en 62% ZM. Deze procentuele verdeling is vervolgens toegepast op het werkelijk aantal ontmantelingen/PV's in de onderzoeksperiode, te weten: 218. Dat resulteerde in 83 zaken voor het OM en 135 zaken voor de ZM. Uit Compas bleek verder dat in hennepzaken door de Rechterlijke Macht gemiddeld 1,6 straffen werden opgelegd. Veel voorkomend was een onvoorwaardelijke taakstraf in combinatie met een voorwaardelijke gevangenisstraf. Daarom is het aantal zaken van de ZM vermenigvuldigd met de factor 1,6 hetgeen resulteerde in 216 strafopleggingen. Dat aantal is bij de verdere uitsplitsing naar straffen gehanteerd.

Uit Compas bleek verder dat in 15% van de zaken bij de ZM de verdachte in hoger beroep ging. Dat komt neer op 20 hoger beroep zaken in de onderzoeksperiode. Over de afloop van hoger beroep zaken is echter geen informatie beschikbaar. Aangenomen wordt dat hoger beroep niet heeft geleid tot wijziging van de oorspronkelijk strafoplegging.

Wat de oplegging en voltooiing van werkstraffen betreft, doet zich bij de berekening ook een aantal problemen voor. Ten eerste wat betreft de afronding van deze straffen. “Al enige jaren ligt het percentage werkstraffen dat mislukt rond 25%, waarvan de helft van de werkstraffen niet wordt aangevangen” (Lünnemann, 2006, p.63). Ten tweede wat het vervolg op niet-voltooid werkstraffen betreft. “Wat het juridische vervolg is voor de groep die de werkstraf niet (geheel) voltooit, is niet eenvoudig vast te stellen; er ontbreekt een sanctievolgsysteem, waardoor lastig is te achterhalen of de vervangende hechtenis is uitgezeten of dat na het mislukken van de transactie-werkstraf alsnog tot vervolging is overgegaan” (Lünnemann, 2006, p.70). Met het niet voltooiën van werkstraffen en het eventuele vervolg daarop is in dit onderzoek dan ook geen rekening gehouden. Meer in het algemeen wordt opgemerkt dat de eventuele omzetting van voorwaardelijke straffen en boeten in ónvoorwaardelijke straffen en boeten in dit onderzoek buiten beschouwing is gelaten. Vanwege het relatief grote aantal voorwaardelijke taak- en gevangenisstraffen (29%) wordt er van uitgegaan dat de in deze bijlage berekende kosten in de Justitieketen daarom gezien moet worden als een *ondergrens*.

De strafopleggingen door het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht zijn in onderstaande tabel ingedeeld in een aantal hoofdcategoriën. Weinig voorkomende straffen zoals ‘jeugd detentie’ (slechts één keer in deze periode) zijn daarbij achterwege gelaten. De aantallen in deze tabel vormen het uitgangspunt voor de berekening van de kosten en baten van Justitie voor de aanpak van hennep teelt in de gemeente Tilburg in de onderzoeksperiode.

Instroom - afdoening - strafoplegging	Toelichting	Percentage	Aantal
Totale instroom	a Aantal ontmantelingen / PV's : politie	100%	218
w.v. afdoening door OM (sepot en transactie)	b Fictieve verdeling o.b.v. Compas	38%	83
w.v. afdoening door ZM (dagvaarding)	c Fictieve verdeling o.b.v. Compas	62%	135
Afdoening door OM	d Zie regel b	100%	83
w.v. sepot	e Fictieve verdeling o.b.v. Compas	11%	9
w.v. onvoorwaardelijke taakstraf	f Fictieve verdeling o.b.v. Compas	87%	72
w.v. overig	g Fictieve verdeling o.b.v. Compas	2%	2
Afdoening door ZM	h Zie regel c	100%	135
Aantal strafopleggingen door ZM	i 135 zaken (zie regel h) x factor 1,6	100%	216
w.v. onvoorwaardelijke taakstraf	j Fictieve verdeling o.b.v. Compas	44%	95
w.v. voorwaardelijke taakstraf	k Fictieve verdeling o.b.v. Compas	1%	2
w.v. onvoorwaardelijke gevangenisstraf	l Fictieve verdeling o.b.v. Compas	6%	13
w.v. voorwaardelijke gevangenisstraf	m Fictieve verdeling o.b.v. Compas	28%	60
w.v. onvoorwaardelijke geldboete	n Fictieve verdeling o.b.v. Compas	3%	6
w.v. voorwaardelijke geldboete	o Fictieve verdeling o.b.v. Compas	4%	9
w.v. vrijspraak	p Fictieve verdeling o.b.v. Compas	10%	22
w.v. overig	q Fictieve verdeling o.b.v. Compas	4%	9
Hoger beroep	r Afgeleid uit informatie Compas	15%	20

Uit de informatie uit Compas die ter beschikking is gesteld, was niets af te leiden over ontnemingen. Op dit punt is daarom aangesloten bij de concept Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepsteelt. Daaruit blijkt dat in 67% van de hennepzaken bij de politierechter (dat wil zeggen 67% van 135 zaken = 90 zaken) een ontneming van gemiddeld € 2.260 werd toegewezen. Deze opbrengsten (en de daarmee samenhangende kosten) komen terug bij de berekening van het CJIB hieronder.

### *Openbaar Ministerie*

De kosten voor het Openbaar Ministerie bestaan uit de kosten voor 9 septs, 74 transactie-zittingen (w.v. 72 zittingen resulterend in de oplegging van een onvoorwaardelijke taakstraf), 135 politierechterzittingen en 20 hoger beroep zaken (rechtbankappellen). Bij de bepaling van deze kosten doet zich echter het probleem voor dat het OM – in tegenstelling tot de andere Justitie-onderdelen in deze bijlage – *geen kostprijzen* heeft. Daarom is voor de bepaling van de kosten van het Openbaar Ministerie gebruik gemaakt van een berekening van het Parket-Generaal betreffende de gevolgen van het Veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende I (dit programma is overgenomen door het kabinet Balkenende II). In deze berekening hanteert het PaG een tarief van € 103 per eenheid product (Parket-Generaal, 2003, p.7). Omdat bij de andere Justitie-onderdelen in deze bijlage gebruik wordt gemaakt van cijfers uit de Justitiebegroting 2007, is genoemd tarief in onderstaande tabel verhoogd met de loon- en prijsbijstellingen betreffende de jaren 2004, 2005 en 2006. Deze informatie is afkomstig uit de begrotingsadministratie van het Ministerie van Justitie. Ook de informatie omtrent de verdeling van het tarief 2003 in een loon- en prijsgevoelig deel is gebaseerd op de begrotingsadministratie van Justitie.

Tarief OM	Tarief 2003	Bijstelling 2004	Bijstelling 2005	Bijstelling 2006	bedragen x € 1
					Tarief 2007
Loongevoelig deel	56	1,26%	0,09%	1,51%	57,61
Prijsgevoelig deel	47	1,53%	1,27%	1,81%	49,20
<b>Totaal tarief OM</b>	<b>103</b>				<b>106,81</b>

Het PaG heeft in haar berekeningen betreffende de gevolgen van het Veiligheidsprogramma verder aangegeven wat de relatieve werklast is van de verschillende OM-producten (Parket-Generaal, 2003, pp.5-6). Door de wegingsfactoren van deze afzonderlijke producten in onderstaande tabel te vermenigvuldigen met het tarief per eenheid product, wordt berekend wat de kosten voor het Openbaar Ministerie zijn. In totaal komen deze kosten op een bedrag van € 157.897. Het PaG heeft bij de wegingsfactoren opgemerkt dat door wetswijzigingen in de nabije toekomst het gewicht van de transactie-zitting naar boven zou moeten worden bijgesteld. Onderstaande schatting – gebaseerd op de situatie in 2003 – wordt derhalve gezien als een *ondergrens*.



Producten OM	bedragen x € 1				
	Wegingsfactor	Tarief 2007	Prijs 2007	Aantal zaken	Kosten
	a [PaG]	b [zie hierboven]	c ( a x b )	d [zie hierboven]	e ( c x d )
Onvoorwaardelijk sepot	3,50	106,81	373,85	9	3.364
Transactiezitting	3,05	106,81	325,78	74	24.108
Politierechterzitting	6,95	106,81	742,35	135	100.218
Rechtbankappel (hoger beroep)	14,14	106,81	1.510,34	20	30.207
<b>Totale kosten OM</b>					<b>157.897</b>

### *Rechterlijke Macht*

De kosten voor de Rechterlijke Macht bestaan uit de kosten voor 135 politierechterzittingen en 20 hoger beroep zaken. Politierechterzittingen vallen onder de categorie ‘rechtbank straf’. De prijs voor een dergelijke zaak bedraagt € 580,53 (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.159). De hoger beroep zaken dienen voor het gerechtshof. De prijs voor een zaak in de categorie ‘gerechtshof straf’ bedraagt € 1.221,77 (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.159). Overigens komt iemand die hoger beroep aantekent tegen het vonnis van een rechter – als gevolg van een wetswijziging – vanaf 1 juli 2007 niet meer automatisch bij de hogere rechter (i.c. het gerechtshof). Het ingestelde hoger beroep wordt slechts aanhangig gemaakt en behandeld indien dit naar het oordeel van de voorzitter van het gerechtshof in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist (www.rechtspraak.nl). De totale kosten voor de Rechterlijke Macht in dit onderzoek bedragen derhalve: (135 politierechterzittingen x € 580,53) + (20 hoger beroep zaken x € 1.221,77) = afgerond € 102.807.

### *Rechtsbijstand*

Het gaat bij de hennepzaken in dit onderzoek over het algemeen om relatief lichte strafzaken. Volgens de Directie Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie kan worden aangenomen dat bij deze strafzaken (politierechterzittingen) in vrijwel alle gevallen sprake is van een reguliere straftoevoeging. Aangenomen wordt dat dit tevens aan de orde is bij de hoger beroep zaken. De kosten van een reguliere straftoevoeging bedragen € 680 + de uitvoeringlasten van de Raden voor rechtsbijstand van € 50,40 - € 73 eigen bijdrage = € 657,40 per zaak (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.51). De totale kosten voor rechtsbijstand bedragen derhalve: (135 + 20 =) 155 zaken x € 657,40 = € 101.897.

### *Reclassering*

De reclasseringorganisaties hebben te maken met 167 onvoorwaardelijke taakstraffen (waarvan 72 opgelegd door het OM en 95 door de politierechter). In dit onderzoek gaat het daarbij uitsluitend om individuele werkstraffen. De prijs daarvan bedraagt – ongeacht de lengte van de straf – € 662,31 (Directie Sanctie- en Preventiebeleid, 2006, p.14). De totale kosten voor reclassering bedragen in dit onderzoek derhalve: 167 werkstraffen x € 662,31 = afgerond € 110.606. De voorwaarden die gesteld worden aan projectplaatsen voor het verrichten van een werkstraf zijn vastgelegd in het Besluit tenuitvoerlegging taakstraffen (Stb 2001, 44). Uit artikel 3 van dit Besluit volgt dat er geen sprake mag zijn van arbeidsplaatsen die anders ter beschikking zouden komen van de reguliere arbeidsmarkt. Daarnaast moet het werk zoveel mogelijk een publiek doel dienen en dus niet commercieel zijn. Uit de inzet van taakgestrafte mogen dus *geen opbrengsten* worden gegenereerd. Projectplaatsen worden gevonden bij diverse maatschappelijke instellingen. Voor deze instellingen is de ‘winst’ door

de inzet van taakgestraften betrekkelijk. Het gaat immers om tijdelijke en steeds wisselende arbeidskrachten die niet altijd bedreven en gemotiveerd zijn en de nodige begeleiding vergen.

### *Dienst Justitiële Inrichtingen*

De kosten voor de Dienst Justitiële Inrichtingen houden verband met 13 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. De gemiddelde lengte van een opgelegde gevangenisstraf was 77 dagen. In totaal ging het derhalve om 1.001 dagen. De prijs van 1 dag ‘strafrechtelijk intramuraal’ bedraagt € 185 (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.130). De totale kosten bedragen derhalve: 1.001 dagen x € 185 = € 185.185.

### *Centraal Justitieel Incasso Bureau*

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau heeft verschillende *inningstaken*, onder meer voor geldboetevonnissen, transacties en schadevergoedingsmaatregelen. Daarnaast heeft het CJIB ook *coördinerende taken* op het gebied van taak- en vrijheidsstraffen. Wat vrijheidsstraffen betreft, gaat het onder meer om de controle van adresgegevens in het GBA, het verzenden van vooraankondigingen in zelfmeldprocedures en het uitvoeren van arrestatiebevelen. Wat taakstraffen betreft wordt door het CJIB nagegaan of er omstandigheden zijn die de uitvoering van de taakstraf kunnen verstoren, bijvoorbeeld omdat betrokkene in detentie zit of er een arrestatiebevel is uitgevaardigd (www.cjib.nl). In onderstaande tabel zijn de kosten en baten opgenomen die door het CJIB worden gerealiseerd. De prijzen voor de verschillende producten van het CJIB zijn terug te vinden in de Justitiebegroting 2007 (TK, 2006-2007, 30 800, nr. 2, p.135). De baten zijn gemiddelden die zijn afgeleid uit Compas (boetevonnissen) en de concept Evaluatie pilotjaar Convenant aanpak hennepcultuur (ontnemingsmaatregelen). De totale kosten bedragen derhalve afgerond € 122.757 en de baten € 210.642.

Producten CJIB	Prijs per eenheid	Opbrengst per eenheid	Aantal eenheden	bedragen x € 1	
				Totaalbedrag	
				Kosten	Baten
a	b	c	d	e	
[justitiebegroting]	[compas/evaluatie]	[zie hierboven]	( a x c )	( b x c )	
Taakstraffen	26,47		167	4.420	
Vrijheidsstraffen	50,50		13	657	
Boetevonnissen	43,15	1.207	6	259	7.242
Ontnemingsmaatregelen	1.304,68	2.260	90	117.421	203.400
<b>Totaal CJIB</b>				<b>122.757</b>	<b>210.642</b>

## Bijlage 9 – Normbedragen per salarisschaal in 2006

Onderstaande tabel is afgeleid van de *Handleiding overheidsstarieven 2006* van het ministerie van Financiën. Deze handleiding is in beginsel bestemd voor gebruik binnen de rijksoverheid. Bij de berekeningen zijn daarom empirische gegevens gebruikt die betrekking hebben op de rijksoverheid, waarbij tot de rijksoverheid worden gerekend: alle personen die volgens BBRA 1984 worden bezoldigd en werkzaam zijn bij de ministeries en de Hoge Colleges van Staat. In dit onderzoek worden de hier genoemde normbedragen gebruikt ter schatting van de kosten voor de personele inzet bij de aanpak van hennep teelt in de gemeente Tilburg voor zover deze kosten niet uit het onderzoek zijn gebleken.

Schaal	Totale kosten per jaar	Huisvesting	Automatisering	Overige overhead	Salarislasten per jaar	Productieve uren per jaar	Salarislasten per uur	Kostendekkend uurtarief
a	b	c	d	e	f (b - c - d - e)	g	h (f / g)	i (b / g)
1	50.398	5.802	2.450	17.161	24.985	1.359	18,38	37,08
2	52.867	5.802	2.450	17.161	27.454	1.359	20,20	38,90
3	53.217	5.802	2.450	17.161	27.804	1.359	20,46	39,16
4	56.379	5.802	2.450	17.161	30.966	1.359	22,79	41,49
5	58.918	5.802	2.450	17.161	33.505	1.359	24,65	43,35
6	61.158	5.802	2.450	17.161	35.745	1.359	26,30	45,00
7	64.780	5.802	2.450	17.161	39.367	1.359	28,97	47,67
8	69.101	5.802	2.450	17.161	43.688	1.359	32,15	50,85
9	73.958	5.802	2.450	17.161	48.545	1.359	35,72	54,42
10	78.468	5.802	2.450	17.161	53.055	1.359	39,04	57,74
11	85.922	5.802	2.450	17.161	60.509	1.359	44,52	63,22
12	96.480	5.802	2.450	17.161	71.067	1.359	52,29	70,99
13	106.064	5.802	2.450	17.161	80.651	1.359	59,35	78,05
14	115.149	5.802	2.450	17.161	89.736	1.359	66,03	84,73
15	123.737	5.802	2.450	17.161	98.324	1.359	72,35	91,05
16	131.749	5.802	2.450	17.161	106.336	1.359	78,25	96,95
17	140.399	5.802	2.450	17.161	114.986	1.359	84,61	103,31
18	150.839	5.802	2.450	17.161	125.426	1.359	92,29	110,99

Bij de bepaling van *salarislasten* in bovenstaande tabel zijn de volgende kostencomponenten meegenomen: brutosalaris, vakantie-uitkering, uitkering BTZR, eindejaarsuitkering, door de werkgever te betalen premies voor ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, WAO, VUT, invaliditeitspensioenen inclusief het bovenwettelijk deel en wachtgelden.

## Bijlage 10 – Verdiensten henneptelers en toeleveranciers

Zoals aangegeven in paragraaf 6.5. worden in dit onderzoek alleen de kosten, baten, winsten en de belastingheffing (voor zover van toepassing) betreffende de productie van *hennep teelt voor coffeeshops* meegenomen. Deze bedragen worden in deze bijlage berekend. Voor de volledigheid en om een indicatie te hebben omtrent de totale financiële omvang van de teelt, zijn ook de bedragen opgenomen samenhangend met de productie voor de export en de illegale verkooppunten in de gemeente Tilburg.

Naast de verdiensten voor henneptelers wordt in deze bijlage ook – op dezelfde wijze – ingegaan op de verdiensten van de *toeleveranciers* van henneptelers (w.o. ‘growshops’). Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de levering van hennepstekjes en de levering van duurzame productiemiddelen.

Voor de berekening van de verdiensten van henneptelers en toeleveranciers moet worden bepaald hoeveel kwekerijen van gemiddelde omvang (296 planten) nodig zijn om in de behoefte van Tilburgse coffeeshops te voorzien. Uitgangspunt daarbij is een gemiddelde omzet van 473.850 g per jaar zoals genoemd in tabel 6. In bijlage 7 (meting van externe effecten) werd gerekend met een afgerond aantal hennepkwekerijen. Omdat de verschillen tussen de diverse scenario’s klein zijn, wordt bij de berekening van de verdiensten in deze bijlage gebruik gemaakt van de ‘*exacte*’ aantallen.

### Hennepproductie

De tabellen I tot en met VIII hieronder zien op de hennepproductie in de gemeente Tilburg. Cursief is aangegeven over welke situatie (huidige situatie of regulering) en over welke pakkans (25% of 50%) de tabellen gaan. De kosten en baten in deze tabellen zijn ontleend aan tabel 11 in paragraaf 6.5. (winst en belastingheffing huidige situatie), tabel 11a in bijlage 11 (winst en belastingheffing huidige situatie – pakkans 50%) en tabel 21 in paragraaf 6.6. (winst en belastingheffing regulering). Over hennepproducten wordt géén BTW geheven.

#### *Huidige situatie – pakkans 25%*

<b>Coffeeshops</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	6.999	16,22	3,5	397.333		
Baten	17.112	16,22	3,5	971.448		
<b>Saldo</b>				<b>574.115</b>	[n.v.t.]	<b>574.115</b>

Tabel I - Verdiensten productie voor coffeeshops - huidige situatie (pakkans 25%)

<b>Overig</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	6.999	855,78	3,5	20.963.615		
Baten	17.112	855,78	3,5	51.254.376		
<b>Saldo</b>				<b>30.290.761</b>	[n.v.t.]	<b>30.290.761</b>

Tabel II - Verdiensten productie voor illegale verkooppunten en export - huidige situatie (pakkans 25%)

### Huidige situatie – pakkans 50%

<b>Coffeeshops</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	7.533	18,92	3	427.573		
Baten	17.112	18,92	3	971.277		
<b>Saldo</b>				<b>543.704</b>	[n.v.t.]	<b>543.704</b>

Tabel III - Verdiensten productie voor coffeeshops - huidige situatie (pakkans 50%)

<b>Overig</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	7.533	417,08	3	9.425.591		
Baten	17.112	417,08	3	21.411.219		
<b>Saldo</b>				<b>11.985.628</b>	[n.v.t.]	<b>11.985.628</b>

Tabel IV - Verdiensten productie voor illegale verkooppunten en export - huidige situatie (pakkans 50%)

Bij regulering is er sprake van belastingheffing over de opbrengsten van de teelt die bestemd is voor levering aan coffeeshops. Het percentage van 20% komt uit tabel 21 en is daar nader toegelicht. Over de overige teelt (voor de export en voor illegale verkooppunten in Tilburg) wordt géén belasting geheven.

### Regulering – pakkans 25%

<b>Coffeeshops</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	9.094	14,19	4	516.175		
Baten	18.823	14,19	4	1.068.393		
<b>Saldo</b>				<b>552.218</b>	<b>110.444</b>	<b>441.774</b>

Tabel V - Verdiensten productie voor coffeeshops - regulering (pakkans 25%)

<b>Overig</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	6.999	857,81	3,5	21.013.343		
Baten	17.112	857,81	3,5	51.375.957		
<b>Saldo</b>				<b>30.362.614</b>	[n.v.t.]	<b>30.362.614</b>

Tabel VI - Verdiensten productie voor illegale verkooppunten en export - regulering (pakkans 25%)

### Regulering – pakkans 50%

<b>Coffeeshops</b>	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	9.094	14,19	4	516.175		
Baten	18.823	14,19	4	1.068.393		
<b>Saldo</b>				<b>552.218</b>	<b>110.444</b>	<b>441.774</b>

Tabel VII - Verdiensten productie voor coffeeshops - regulering (pakkans 50%)

Overig	Per oogst	Kwekerijen	Oogsten	Totaal	20% belasting	Winst
Kosten	7.533	421,81	3	9.532.484		
Baten	17.112	421,81	3	21.654.038		
<b>Saldo</b>				<b>12.121.554</b>	[n.v.t.]	<b>12.121.554</b>

Tabel VIII - Verdiensten productie voor illegale verkooppunten en export - regulering (pakkans 50%)

## Levering van hennepstekjes

De tabellen IX tot en met XII hieronder zien op de levering van hennepstekjes (inclusief kweekmedium en voedingsstoffen aan telers). Cursief is aangegeven over welke situatie (huidige situatie of regulering) en over welke pakkans (25% of 50%) de tabellen gaan.

In dit onderzoek wordt aangenomen dat de levering van hennepstekjes zich in de huidige situatie volledig in de illegaliteit voltrekt. Dat betekent dat géén BTW wordt geheven over deze stekjes en dat de winstmarge voor de leveranciers relatief hoog is (25%). In de situatie van regulering wordt wél BTW geheven voor zover het de levering aan kwekerijen betreft die produceren voor coffeeshops (de hennepsteler wordt in dit kader gezien als eindgebruiker). Aangenomen wordt dat de winst voor belasting op deze stekjes 10% bedraagt. Het verschil tussen de twee hiervoor genoemde winstmarges wordt verklaard doordat illegale handel méér opbrengt dan legale handel omdat een risico-opslag in de prijs is verwerkt.

### *Huidige situatie – pakkans 25%*

Totaal	Planten	Kwekerijen	Oogsten	Prijs p/plant	Omzet	19% BTW	20% belasting	Winst
Coffeeshops	296	16,22	3,5	4,40	73.937	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>18.484</b>
Overig	296	855,78	3,5	4,40	3.900.988	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>975.247</b>

Tabel IX - Verdiensten verkoop stekjes - huidige situatie (pakkans 25%)

### *Huidige situatie – pakkans 50%*

Totaal	Planten	Kwekerijen	Oogsten	Prijs p/plant	Omzet	19% BTW	20% belasting	Winst
Coffeeshops	296	18,92	3	4,40	73.924	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>18.481</b>
Overig	296	417,08	3	4,40	1.629.615	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>407.404</b>

Tabel X - Verdiensten verkoop stekjes - huidige situatie (pakkans 50%)

### *Regulering – pakkans 25%*

Totaal	Planten	Kwekerijen	Oogsten	Prijs p/plant	Omzet	19% BTW	20% belasting	Winst
Coffeeshops	296	14,19	4	4,40	73.924	<b>11.803</b>	<b>1.242</b>	<b>4.970</b>
Overig	296	857,81	3,5	4,40	3.910.241	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>977.560</b>

Tabel XI - Verdiensten verkoop stekjes - regulering (pakkans 25%)

## Regulering – pakkans 50%

<b>Totaal</b>	Planten	Kwekerijen	Oogsten	Prijs p/plant	Omzet	19% BTW	20% belasting	Winst
Coffeeshops	296	14,19	4	4,40	73.924	<b>11.803</b>	<b>1.242</b>	<b>4.970</b>
Overig	296	421,81	3	4,40	1.648.096	[n.v.t.]	[n.v.t.]	<b>412.024</b>

Tabel XII - Verdiensten verkoop stekjes - regulering (pakkans 50%)

## Levering van duurzame productiemiddelen

Tabel XIII hieronder ziet op de levering van duurzame productiemiddelen aan ‘henneptelers-voor-coffeeshops’. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de levering van deze middelen via het legale circuit van met name de growshops verloopt (de apparatuur die gebruikt wordt in kwekerijen kan ook voor andere doeleinden worden aangewend). Op deze productiemiddelen wordt derhalve wél BTW geheven. Ook hier wordt uitgegaan van de relatief lage winstmarge van 10% voor belasting. Voor de eenvoud wordt aangenomen dat in de huidige situatie jaarlijks gemiddeld 7 kwekerijen opnieuw moeten worden ingericht en in een situatie van regulering gemiddeld 3,5 kwekerij.

<b>Coffeeshops</b>	Kwekerijen	Investering	Omzet	19% BTW	20% belasting	Winst
Huidige situatie	7	4.000	28.000	<b>4.471</b>	<b>471</b>	<b>1.882</b>
Regulering	3,5	4.000	14.000	<b>2.235</b>	<b>235</b>	<b>941</b>

Tabel XIII - Verdiensten verkoop duurzame productiemiddelen

## Bijlage 11 – Onderzoeksresultaten pakkans 50% huidige situatie

In paragraaf 6.3 is de omvang geschat van de productie van hennep teelt in de gemeente Tilburg. Daarbij is gebruikt gemaakt van een pakkans van 25% en een pakkans van 50%. Ook bij de berekening van de verdiensten van hennep telers in paragraaf 6.4 zijn deze percentages gehanteerd. Het is voor de lezer aldus steeds duidelijk dat de schattingen – zeker wat de totale omvang van de problematiek betreft – onzeker zijn. De voortdurende wisseling tussen de hiervoor genoemde percentages komt de leesbaarheid van dit onderzoeksrapport evenwel niet ten goede. Daarom zijn in paragraaf 6.5 ('Kosten, baten en externe effecten *huidige situatie*') alleen onderzoeksresultaten gepresenteerd gebaseerd op een pakkans van 25%. Voor zover de onderzoeksresultaten uitgaande van een *pakkans van 50%* daarvan afwijken, zijn deze opgenomen in deze bijlage. Alvorens in te gaan op de totale verdiensten van hennep telers, worden in onderstaande tabel de bevindingen over de kosten en baten per oogst van een gemiddelde hennepkwekerij bij een pakkans van 50% kort samengevat.

Winstberekening en belastingheffing		bedragen x € 1	
		Bedrag	Toelichting
Kosten productie 1 oogst	a	6.289	[tabel 9]
Correctie afschrijving (risico-opslag)	b	639	[tabel 10 - kolom c]
Correctie variabele kosten (risico-opslag)	c	605	[tabel 10 - kolom d]
70% electriciteitskosten	d	0	[n.v.t.]
Kosten regelgeving	e	0	[n.v.t.]
Totale kosten 1 oogst	f	7.533	( som a t/m e )
Opbrengst verkoop 1 oogst	g	17.112	[tabel 9]
Winst uit onderneming	h	9.579	( g - f )
Belastingheffing	i	0	[n.v.t.]
<b>Winst na belasting</b>	<b>j</b>	<b>9.579</b>	( h - i )

Tabel 11a - Winst en belastingheffing huidige situatie (pakkans 50%)

De tabellen die in deze bijlage wijzigen ten opzichte van paragraaf 6.5. zijn de tabellen 12, 13 en 20. Deze tabellen zijn hier achtereenvolgens genummerd als 12a, 13a en 20a.

Productie huidige situatie	bedragen x € 1	
	Kosten	Baten
1. Verdiensten hennep telers	427.573	971.277
2. Belastingheffing hennep telers		0
3. Verdiensten toeleveranciers	76.619	97.453
4. Belastingheffing toeleveranciers	471	4.942
5. Kostenverhaal energiediefstal	1.979	
6. Verhaal opsporingskosten hennep teelt	143	
7. Te betalen boetevonnissen en ontnemingen	9.141	
8. Terugvordering van uitkeringen	849	
9. Gezondheid producent	0,5 PM	
<b>Totaal productie huidige situatie</b>	<b>0,5 PM</b>	<b>1.073.672</b>

Tabel 12a - Kosten en baten productie huidige situatie (pakkans 50%)



[1 en 2] De berekening van de kosten en baten voor hennep telers is opgenomen in tabel III in bijlage 10. Van belastingheffing is in de huidige situatie geen sprake.

[3 en 4] De berekening van kosten en baten van de levering van hennepstekjes staan in tabel X in bijlage 10 (kosten: € 55.443, baten: € 73.924). De kleine afwijking in vergelijking met de kosten en baten bij de pakkans van 25% betreft een afrondingsverschil. Van belastingheffing over de verkoop van hennepstekjes is in de huidige situatie geen sprake. In tabel XIII in bijlage 10 is de berekening van de kosten, baten, belasting- en BTW-heffing betreffende de verkoop van duurzame productiemiddelen opgenomen (kosten: € 21.176, baten: € 23.529, belasting: € 471, BTW: € 4.471). Deze bedragen zijn identiek aan de huidige situatie met een pakkans van 25%.

[5] Het kostenverhaal betreffende energiediefstal leverde bij de telers die produceerden voor coffeeshops circa € 1.979 op. Bij de overige hennep telers werd nog eens € 43.611 verhaald (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse echter niet meegenomen). De overige kosten werden doorberekend aan de klanten van Essent (zie tabel 13a, post 5).

[6] Het verhaal van de opsporingskosten door Essent leverde bij de telers die produceerden voor coffeeshops  $((18,92/436) \times € 3.306 =)$  € 143 op. Bij de overige telers werd nog eens € 3.163 verhaald (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse echter niet meegenomen). De overige kosten werden doorberekend aan de klanten van Essent (zie tabel 18, post 1).

[7] Door het CJIB werden boetevonissen en ontnemingen geïncasseerd van hennep telers. In totaal ging het daarbij om een bedrag van € 210.642 (zie bijlage 8 en tabel 15, post 7). Van dat bedrag had  $((18,92/436) \times € 210.642 =)$  € 9.141 betrekking op telers die produceerden voor coffeeshops. Het restant van € 201.501 had betrekking op overige hennep telers (dit bedrag wordt in deze kosten-batenanalyse niet meegenomen).

[8] Door de gemeente Tilburg zijn uitkeringen van hennep telers teruggevorderd ter hoogte van € 19.561. Hiervan wordt  $((18,92/436) \times € 19.561 =)$  € 849 als kosten toegerekend aan telers die produceerden voor coffeeshops (zie toelichting bij post 3, tabel 16). Het restant van € 18.712 betrof overige hennep telers en wordt in deze kosten-batenanalyse niet meegenomen.

[9] Bij een pakkans van 50% wordt uitgegaan van 436 hennepkwekerijen in plaats van 872. Dat betekent dat de eventuele gezondheidsschade bij producenten slechts de helft zal zijn van de gezondheidsschade bij een pakkans van 25%. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door deze post hier op te nemen als '0,5 PM'.

Externe effecten productie huidige situatie		bedragen x € 1	
		Kosten	Baten
1. Leefbaarheid	0,5 PM		
2. Gezondheid consument	1 PM		
3. Herstelkosten panden en schadeverhaal		369.750	73.950
4. Waardedaling koopwoningen	0,5 PM		
5. Doorbelasting kosten gestolen electriciteit		1.006.489	
6. Afname productiviteit door detentie		164.164	
7. Inzet brandweer		9.780	
8. Bedrijfsvoering coffeeshophouders	2 PM		
<b>Totaal externe effecten productie huidige situatie</b>	<b>4 PM</b>	<b>1.550.183</b>	<b>73.950</b>

Tabel 13a - Externe effecten productie huidige situatie (pakkans 50%)

[1] Bij een pakkans van 50% wordt uitgegaan van 436 hennepkwekerijen in plaats van 872. Dat betekent dat de waardering van het negatieve externe effect ‘leefbaarheid’ slechts de helft zal zijn van de waardering bij een pakkans van 25%. Dit wordt tot uitdrukking gebracht door deze post hier op te nemen als ‘0,5 PM’.

[2] De waardering van het negatieve externe effect ‘gezondheid consument’ blijft bij een pakkans van 50% ongewijzigd omdat de consumptie van Nederwiet via coffeeshops constant wordt verondersteld.

[4] Uit de interviews met woningcorporaties bleek dat hennepsteelt géén drukkend effect heeft op de huurprijzen. Ten aanzien van koopwoningen wordt aangenomen dat hennepsteelt wél een (prijsverlagend) effect heeft op de waarde. Indien de verhouding tussen koop en huur bij de ontmantelingen wordt toegepast op het totaal aantal (veronderstelde) kwekerijen, dan gaat het in de huidige situatie om  $((131/218) \times 436 =)$  262 panden in eigendom. Indien wordt aangenomen dat in ieder geval de koopwoningen aan beide zijden van de hennepkwekerij te maken hebben met dit prijsverlagend effect, gaat het om  $(262 \times 2 =)$  524 koopwoningen.

[5] De *doorbelasting van kosten van gestolen electriciteit* heeft in de onderzoeksperiode betrekking op naar schatting circa 9,6 miljoen kWh (10.446 kWh per oogst x 3 oogsten x 436 kwekerijen x 70% = 9.564.358 kWh). Deze hoeveelheid vertegenwoordigt een waarde van € 1.052.079 (prijs p/kWh = € 0,11). Voor de productie van hennep voor coffeeshops ging het om  $((18,92/436) \times € 1.052.079 =)$  € 45.654. Dit voordeel voor de hennep telers zit verwerkt in hun winst (zie tabel 12a, post 1). Volgens EnergieNed (2006) wordt 13% van de gestolen electriciteit teruggevorderd en van dat teruggevorderde bedrag wordt éénderde deel ook daadwerkelijk verhaald: een bedrag van € 45.590. Van dat bedrag had  $((18,92/436) \times € 45.590 =)$  € 1.979 betrekking op kwekerijen voor coffeeshops. Dat bedrag is opgenomen in tabel 12a onder post 5. De schade die resteert, wordt doorberekend aan de klanten. De hogere rekening voor ‘de energiegebruiker’ bedraagt  $(€ 1.052.079 - € 45.590 =)$  € 1.006.489.

[8] De kans dat coffeeshophouders ‘getroffen’ worden door een ontmanteling is bij een pakkans van 50% eens zo groot. Om dit tot uitdrukking te brengen wordt deze post hier opgenomen als ‘2 PM’.

Huidige situatie		bedragen x € 1	
		Kosten	Baten
1. Totaal kosten en baten productie huidige situatie (tabel 12a)	0,5 PM	516.775	1.073.672
2. Totaal externe effecten productie huidige situatie (tabel 13a)	4 PM	1.550.183	73.950
3. Totaal kosten en baten aanpak politie (tabel 14)		157.623	0
4. Totaal kosten en baten aanpak Justitie (tabel 15)		783.832	210.642
5. Totaal kosten en baten aanpak gemeente (tabel 16)		154.449	19.561
6. Totaal kosten en baten aanpak woningcorporaties (tabel 17)		172.747	0
7. Totaal kosten en baten aanpak energieleverancier (tabel 18)		98.100	98.100
8. Totaal kosten en baten aanpak overige actoren (tabel 19)	1 PM	185.527	0
<b>Totaal huidige situatie</b>	<b>5,5 PM</b>	<b>3.619.236</b>	<b>1.475.925</b>

Tabel 20a - Totale kosten en baten huidige situatie (pakkans 50%)

Tabel 20a geeft een overzicht van de totale kosten en baten van de huidige situatie inclusief de PM-posten bij een pakkans van 50%.

## Bijlage 12 – Onderzoeksresultaten pakkans 50% regulering

In paragraaf 6.6 ('Kosten, baten en externe effecten *regulering*') zijn de onderzoeksresultaten gepresenteerd gebaseerd op een pakkans van 25%. Voor zover de onderzoeksresultaten uitgaande van een *pakkans van 50%* daarvan afwijken, zijn deze opgenomen in deze bijlage.

De tabellen die in deze bijlage wijzigen ten opzichte van paragraaf 6.6. zijn de tabellen 23 en 25. Deze tabellen zijn hier achtereenvolgens genummerd als 23a en 25a.

		bedragen x € 1	
<b>Externe effecten productie regulering</b>		Kosten	Baten
1. Leefbaarheid	1 PM		
2. Gezondheid consument	0,25 PM		
3. Herstelkosten panden en schadeverhaal		352.750	70.550
4. Waardedaling koopwoningen	1 PM		
5. Doorbelasting kosten gestolen electriciteit		973.732	
6. Afname productiviteit door detentie		164.164	
7. Inzet brandweer		9.780	
<b>Totaal externe effecten productie regulering</b>	<b>2,25 PM</b>	<b>1.500.426</b>	<b>70.550</b>

Tabel 23a - Externe effecten productie regulering (pakkans 50%)

[1] Voor een algemene toelichting op *leefbaarheid* wordt verwezen naar de toelichting bij post 1 van tabel 13. In een situatie van regulering gaan de kwekerijen die hennep leveren aan coffeeshops 'volgens het boekje' produceren. Daardoor zal naar verwachting de overlast voor de omgeving afnemen. De afname van dit negatieve externe effect is echter beperkt omdat slechts een beperkt deel van de kwekerijen aan coffeeshops levert. De afname wordt in dit onderzoek bij een pakkans van 50% gesteld op 4,3% (zij bijlage 7, tweede tabel).

[3] Voor een algemene toelichting op de *herstelkosten van panden en het schadeverhaal* wordt verwezen naar de toelichting bij post 3 van tabel 13. Door regulering zal er naar verwachting sprake zijn van minder 'onverhaalde' schade. Omgerekend gaat het bij de sociale huursector afgerond om 4 woningen ( $(18,92/436) \times 87$ ). De totale schade aan deze woningen bedraagt: 83 woningen x € 4.250 p/woning = € 352.750. Daarvan kan € 70.550 verhaald worden. Het verschil (€ 282.200) blijft voor rekening van de corporaties.

[4] Een algemene toelichting is opgenomen onder post 4 bij tabel 23. Door regulering zal bij minder *koopwoningen* sprake zijn van *waardedaling* als gevolg van de aanwezigheid van hennepkwekerijen in de directe omgeving. De afname van het aantal koopwoningen waarbij sprake is van een waardedaling wordt geschat op 22. Dat is circa 4% in vergelijking met de huidige situatie. Berekening:  $((18,92/436) \times 262) \times 2 =$  circa 22 koopwoningen.

[5] De *doorbelasting van kosten van gestolen electriciteit* heeft in de onderzoeksperiode betrekking op naar schatting bijna 9,3 miljoen kWh (10.446 kWh per oogst x 3 oogsten x 421,81 kwekerijen x 70% = 9.253.077 kWh). Deze hoeveelheid vertegenwoordigt een waarde van € 1.017.838 (prijs p/kWh = € 0,11). Volgens EnergieNed (2006) wordt 13% van de gestolen electriciteit teruggevorderd en van dat teruggevorderde bedrag wordt éénderde deel ook daadwerkelijk verhaald: een bedrag van € 44.106. De schade die resteert, wordt doorberekend aan de klanten:  $(€ 1.017.838 - € 44.106) = € 973.732$ .

[2, 6 en 7] De waardering bij de posten 2, 6 en 7 wijzigt bij een pakkans van 50% niet ten opzichte van de situatie waarbij sprake is van een pakkans van 25%.

					bedragen x € 1	
Regulering		Kosten		Baten		
1. Totaal kosten en baten productie regulering (tabel 22)		694.594		1.280.041		
2. Totaal externe effecten productie regulering (tabel 23a)	2,25 PM	1.500.426		70.550		
3. Totaal additionele kosten en baten regulering (tabel 24)	1 PM	134.112		0		
4. Totaal kosten en baten aanpak politie (tabel 14)		157.623		0		
5. Totaal kosten en baten aanpak Justitie (tabel 15)		783.832		210.642		
6. Totaal kosten en baten aanpak gemeente (tabel 16)		154.449		19.561		
7. Totaal kosten en baten aanpak woningcorporaties (tabel 17)		172.747		0		
8. Totaal kosten en baten aanpak energieleverancier (tabel 18)		98.100		98.100		
9. Totaal kosten en baten aanpak overige actoren (tabel 19)	1 PM	185.527	1 PM	0		
<b>Totaal regulering</b>	<b>4,25 PM</b>	<b>3.881.410</b>	<b>1 PM</b>	<b>1.678.894</b>		

Tabel 25a - Totale kosten en baten regulering (pakkans 50%)

Tabel 25a geeft een overzicht van de totale kosten en baten van regulering inclusief de PM-posten bij een pakkans van 50%.

## Over de auteur

---



Van huis uit – zoals dat zo mooi heet – ben ik applicatieprogrammeur. Mijn opleiding heb ik gevolgd in Eindhoven, de plaats waar ik in 1963 ben geboren. Na de vervulling van mijn militaire dienstplicht in Ermelo, heb ik enige jaren werkervaring opgedaan in Eindhoven en omgeving. In het najaar van 1989 ben ik terecht gekomen bij de Vrije Universiteit Amsterdam. Naast mijn werk bij de VU heb ik in de periode 1993 - 1997 de deeltijdopleiding bedrijfseconomie aan de Hogeschool van Amsterdam gevolgd. Kort na de afronding van die opleiding ben ik overgestapt naar de Provincie Flevoland waar ik twee jaar heb gewerkt als financieel adviseur bij de afdeling Milieubeheer. Sinds 1999 werk ik bij mijn huidige werkgever, het ministerie van Justitie: aanvankelijk bij de directie Rechtspleging en vanaf 2001 bij de directie Financieel-Economische Zaken. Samen met mijn collega's heb ik mij bij DFEZ de afgelopen jaren bezig gehouden met het opstellen van de Justitiebegroting en met het voeren van de Planning & Controlcyclus: eerst voor de sector Rechtshandhaving en momenteel voor de sector Preventie, Jeugd en Sancties. Laatstgenoemde sector omvat onder meer de Dienst Justitiële Inrichtingen en de Reclasseringsorganisaties. Omdat ik door mijn positie binnen DFEZ in toenemende mate in aanraking kwam met bestuurlijke processen en beleidsvraagstukken en me wilde verdiepen op dat terrein, ben ik in september 2004 gestart met de deeltijd-Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Deze opleiding rond ik in oktober 2007 af met de verdediging van mijn afstudeerscriptie, getiteld: Hennepteelt in Tilburg – Een kosten-batenanalyse van mogelijk alternatief beleid.