

De omvangrijke softdrugsmarkt

De Nederlandse markt voor softdrugs is een miljardenindustrie. In plaats van de samenleving op te laten draaien voor inefficiënte bestrijding aan de achterdeur kan het beter reguleren van de softdrugsmarkt de schatkist verrijken.

MARTIJN BOERMANS
Docent aan de Hogeschool Utrecht en promovendus aan de Universiteit Utrecht

Sinds 1976 wordt er in de Opiumwet onderscheid gemaakt tussen hard- en softdrugs. Binnen de Nederlandse wet- en regelgeving is het verboden om softdrugs, doorgaans hasj en wiet, te produceren. Echter, het bezit van consumptiehoeveelheden en – door illegale aanleveringen via ‘de achterdeur’ – de verkoop in coffeeshops worden gedoogd. Het aantal consumenten van softdrugs is over de afgelopen decennia relatief constant. Volgens de Nationale Drugs Monitor van het Trimbos-instituut (Laar *et al.*, 2011) heeft zeven procent van de bevolking tussen de 15 en 64 jaar het afgelopen jaar softdrugs geconsumeerd. Ongeveer 650.000 Nederlanders consumeren regelmatig softdrugs. Hiermee is het consumptieniveau vergelijkbaar met andere Europese landen, ondanks de relatief grote beschikbaarheid.

Een groot deel van de verkoop van softdrugs verloopt via de coffeeshops, waar naar schatting 3500 mensen werken. Een kwart van de Nederlandse gemeenten gedoogt de aanwezigheid van coffeeshops (Bieleman en Nijkamp, 2010). Maar het aantal coffeeshops daalt gestaag. In 1995 waren er circa 1500 coffeeshops, momenteel zijn dat er minder dan 700. Dit betekent gemiddeld ongeveer één verkooppunt per 25.000 inwoners. Naast de lokale consumptie besteden ook buitenlandse toeristen veel geld aan softdrugs. Volgens het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen brengt een kwart van de jaarlijkse 11,3 miljoen buitenlandse toeristen een bezoek aan de coffeeshop; tien procent komt speciaal hiervoor naar Nederland. Desondanks zijn er recente plannen voor een ‘wietpas’, waarbij buitenlanders de toegang tot coffeeshops wordt ontzegd door van coffeeshops lokale sociale clubs te maken.

OMVANG PRODUCTIE EN VERKOOP

Het Centraal Bureau voor de Statistiek doet sinds kort onderzoek naar het aandeel van illegale activiteiten in het nationaal inkomen, waaronder ook de productie van softdrugs. Voor deze ramingen schatten Rensman *et al.* (2010) de waarde van de Nederlandse consumptie van softdrugs in 2008 op 420 miljoen euro. Hierbij baseren ze zich op het aantal consumenten, de gemiddelde consumptie en de straatprijs, maar worden toeristen niet meegeteld. Een andere vraag is hoe groot de toegevoegde waarde van de productie is. Voor deze calculatie wordt uitgegaan van een opsporingspercentage van 40 procent en dat een producent gemiddeld drie keer per jaar oogst. Rensman *et al.* (2010) gebruiken vervolgens het aantal wietplanten dat jaarlijks wordt geruimd om zodoende de productiecapaciteit af te leiden en die te verrekenen met bulkprijzen. Aan de hand van deze methode loopt de toegevoegde waarde van de productie van softdrugs op tot jaarlijks 1,1 miljard euro. Merk op dat naast lokale consumptie, een deel van de productie bestemd is voor export. Een andere berekening van MacCoun (2010) gaat uit van 650.000 consumenten die jaarlijks gemiddeld 100 gram consumeren, waarmee de omvang van de softdrugsmarkt uitkomt op 65.000 kilogram. Tel hierbij nog de lokale consumptie van buitenlandse toeristen op en afhankelijk van de marktprijs varieert de grootte van de Nederlandse softdrugsmarkt tussen de 310 en 560 miljoen euro.

PRIJSELASTICITEIT EN BESTRIJDING

Consumenten van softdrugs zijn relatief ongevoelig voor de prijs van softdrugs. Nobelprijswinnaar Becker en collega's (Becker *et al.*, 2006) laten zien dat hierdoor bestrijding van illegale productie van softdrugs doorgaans ineffectief is (kader 1). Producenten worden door opsporingsinspanningen van justitie op kosten gejaagd, welke ze moeiteloos kunnen doorberekenen in de marktprijs. Als de vraag naar softdrugs inelastisch is, dan zal een zwaardere aanpak van drugscriminaliteit leiden tot meer inspanningen van producenten. Het bestrijdingsbeleid zorgt paradoxaal genoeg voor een selectiemechanisme: door hogere prijzen wordt het voor zware criminelen aantrekkelijk in deze markt te opereren, terwijl de kleine telers de markt verlaten. Dit leidt tot extra negatieve externaliteiten, welke bij vrije productie veel beperkter zijn.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

De relatie tussen prijselasticiteit, bestrijding en legaliseren

KADER 1

Laat P staan voor de prijs van softdrugs. In een competitieve markt is P gelijk aan de marginale kosten per eenheid van de productie, c . De belasting per eenheid, T , en de gemiddelde bestrijdingskosten E verhogen de kostprijs: $P = c(E) + T$, waarbij de productiekosten samenhangen met de bestrijdingsintensiteit. Onder volledige concurrentie zonder belastingheffing zijn T en E gelijk aan nul, $P = c$. Producenten maken geen winst en de welvaart voor consumenten is gemaximaliseerd. Laat R staan voor de middelen die producenten uitgeven. De hoeveelheid extra middelen die producenten bereid zijn te investeren wanneer E stijgt is afhankelijk van de mate waarin consumenten reageren op prijsbewegingen. De prijselasticiteit ε is negatief, waarbij $\varepsilon > -1$ betekent dat consumenten relatief prijsongevoelig zijn. De totale consumptie bedraagt $Q = D(P)$. Dit betekent dat $\Delta R = (1+\varepsilon)\Delta c$. Met andere woorden, er gaan meer middelen naar de softdrugsmarkt als E toeneemt, gegeven $\varepsilon > -1$. Zolang de negatieve externaliteiten van Q klein zijn heeft E geen zin, omdat deze sociale kosten met zich meebrengen en c en P verhogen. Dus, een onbedoeld gevolg

van bestrijding, gegeven dat $\varepsilon > -1$, is dat producenten meer geld in de softdrugsmarkt steken, hogere prijzen vragen en meer winst maken, ten koste van de welvaart van consumenten (Becker et al., 2006).

Het effect van E is afhankelijk van hoe zwaar de straffen zijn en hoe groot de inspanning van producenten is om niet gepakt te worden. Definieer F als de kosten van straf. Laat A staan voor de kosten per eenheid die de producent maakt om niet gepakt worden. $\theta(E,A)$ is de kans op vervolging van de producent, gegeven de inspanningen van zowel de politie en de producent. De verwachte kosten per eenheid zijn dan gelijk aan $(1+\theta)(c+A) + \theta F$. Neem voor de eenvoud aan dat wanneer een producent gepakt wordt, hij alle productie inlevert zodat de partiële afgeleide gelijk is aan: $-\partial\theta/\partial A (c+A+F) = (1+\theta)$. Deze analyse bevestigt dus dat wanneer er hogere straffen voor productie komen, de producenten meer belang hebben bij het investeren in bescherming van hun productie, terwijl er ook minder producenten overblijven in een 'verharde' softdrugsmarkt waar winst wordt gemaakt met de nodige externaliteiten in de vorm

van zware criminaliteit. Bestrijdingsinspanningen op de softdrugsmarkt door de overheid verhogen P , ontmoedigen (bedoeld) Q en leiden via de prijsstijgingen tot winst voor producenten en meer criminele inspanningen A . Daarentegen, een vrije markt minimaliseert P , maximaliseert de welvaart van de consument en, producenten maken geen winst (first-best uitkomst).

Bestrijding of belasting is alleen effectief als er grote externaliteiten van consumptie zijn zoals gezondheidseffecten, en als de vraag niet inelastisch is. Laten we aannemen dat consumptie van softdrugs in toenemende mate schadelijk is, niet alleen voor de consument, maar ook voor de maatschappij (Boermans, 2010). Deze sociale kosten kunnen ervoor zorgen dat vrije verkoop niet optimaal is. In dergelijke situaties is het invoeren van een pigouviaanse belasting wenselijk, welke het verschil tussen de sociale kosten en de privékosten (de marktprijs) opvult. Een belasting T^* kan de marginale schade per consumptie-eenheid opvangen om zo de externaliteiten van Q door te berekenen aan de consument, die via T^* de maatschappij terugbetaalt (second-best uitkomst).

LEGALISATIEVRAAGSTUK

Internationaal gezien wint het Nederlandse gedoogbeleid aan populariteit. Meer dan zestig vooraanstaande leden van de Global Commission on Drugs Policy, waaronder Kofi Annan, Kenneth Arrow en Paul Volcker, pleiten in een publieke brief "global war on drugs has failed" voor het verder reguleren van softdrugs wereldwijd. In het kader van de Brede Heroverwegingen (2010) is door een werkgroep van het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de gevolgen van het legaliseren van softdrugs. Momenteel kost de aanpak van softdrugscriminaliteit jaarlijks 162 miljoen euro. Bestuurlijk liggen de kosten verbonden met deze aanpak op 21 miljoen euro. Een belastingheffing zal mogelijk 260 miljoen euro aan extra inkomsten opleveren. Met het legaliseren van de softdrugsmarkt verdient de overheid jaarlijks 441 miljoen euro, aldus de werkgroep. Hierbij zijn de maatschappelijk baten van

een vermindering van criminele activiteit niet opgenomen. Ook wordt er niet gekeken naar de positieve effecten van legaliseren voor consumenten (betere kwaliteit en meer keuze) en de maatschappij (meer controle op productie en minder import). Tegenstanders van het liberaliseren wijzen erop dat softdrugs schadelijk zijn, en dat legaliseren mogelijk tot een toename van de consumptie leidt. Zoals Boermans (2010) in doorberekeningen laat zien leidt de legalisatie van softdrugs mogelijk tot enorme prijsdalingen. Echter, gegeven de inelastische vraag betekent dit niet direct een grote toename van de consumptie. Sterker nog, de prijsdalingen bieden de overheid juist ruimte om een pigouviaanse belasting in te voeren, welke de maatschappelijke kosten van consumptie toerekent aan de gebruiker (kader 1). Boermans (2010) gaat ervan uit dat het liberaliseren van de softdrugsmarkt tot een halvering van de prijs leidt, waarbij de producenten winsten zullen inleveren. Om de markt zo min mogelijk te verstoren en geen verdere herverdelingseffecten te veroorzaken, dient de belasting op softdrugs gelijk te zijn aan het verschil tussen de huidige prijs en de prijs onder liberalisering. De prijs voor de consument blijft zodanig ongewijzigd. De overheid ontvangt gemiddeld 150 tot 300 euro per consument aan belastinginkomsten; daarbovenop komen inkomsten van buitenlandse toeristen. De totale opbrengsten bedragen tot 600 miljoen euro. Wanneer diverse kostenbesparingen en een afname in negatieve externaliteiten worden meegerekend, levert het legaliseren van softdrugs jaarlijks tot 850 miljoen euro op.

CONCLUSIE

Nederland kent een omvangrijke softdrugsmarkt waar hoofdzakelijk producenten van profiteren. Door softdrugs te reguleren kan de overheid zware criminelen uitschakelen, kwaliteitscontroles invoeren, import en export tegen gaan en deze miljardenmarkt uitbuiten door invoering van een belasting op

LITERATUUR

- Becker, G.S., K.M. Murphy en M. Grossman (2006) The economic theory of illegal goods: The case of drugs. *Journal of Political Economy*, 114(1), 38–69.
- Bieleman, B. en N. Nijkamp (2010) *Coffeeshops in Nederland 2009*. Groningen: Interval.
- Boermans, M.A. (2010) An economic perspective on the legalisation debate: the Dutch case. *Amsterdam Law Forum*, 2(4), 29–46.
- Brede Heroverwegingen (2010) *Vijftiende rapport Studiegroep Begroefingsruimte: Veiligheid en terrorisme*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- MacCoun, R.J. (2010) What can we learn from the Dutch cannabis coffeeshop experience? *RAND Working Paper*, WR-768-RC.
- Laar, M.W. van, A.A.N. Cruys, M.M.J. van Ooyen-Houben, R.F. Meijer, T. Brunt, E.A. Croes en A.P.M. Ketelaars (2011) *Nationale Drugs Monitor: jaarbericht 2010*. Utrecht: Trimbos-instituut.
- Rensman, M., A. Bruil, A. van de Steeg en B. Kazemier (2010) Het aandeel van de drugssector in het nationaal inkomen. *Justitiële Verkenningen*, 36(7), 25–42.

SINDS 1916