

Position paper cannabisbeleid

1. Inleiding

Gemeenten ervaren grote maatschappelijke en bestuurlijke problemen als gevolg van de productie van cannabis en de handel in cannabis. Het gaat om problemen op het vlak van de bescherming van de volksgezondheid, van overlast en onveiligheid en van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Veel gemeenten ervaren dat het huidige cannabisbeleid, het gedoogbeleid, de problematiek eerder verergert dan dat het bijdraagt aan een effectieve aanpak. Vooral de inconsistentie in het beleid ten aanzien van enerzijds de verkoop en gebruik van cannabis en anderzijds de productie en handel draagt hier aan bij.

De VNG constateerde dat het debat over het cannabisbeleid zich in een impasse bevindt. Het debat wordt vanuit ethische en morele posities gevoerd. Ondertussen ervaren gemeenten de urgente problemen. Om een bijdrage te leveren aan het doorbreken van de politieke impasse heeft de VNG de bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid ingesteld (commissie Schneiders). De commissie Schneiders bestond uit bestuurders van een divers palet aan gemeenten; grote en minder grote gemeenten, gemeenten uit de grensstreken en uit het centrum van het land, gemeenten die op verschillende manieren problemen ervaren met het cannabisbeleid. De commissie kreeg de opdracht om de problemen in kaart te brengen, oplossingsrichtingen en consequenties te schetsen en adviezen te formuleren voor de landelijke politiek.

In dit position paper geeft het VNG bestuur haar visie op het rapport van de commissie en de benodigde vervolgstappen weer. Het VNG bestuur volgt de conclusies van de commissie Schneiders: het huidige cannabisbeleid is failliet, het moet worden vervangen door een landelijk consistent beleidskader en het “regelen” van de hele keten van cannabisproductie tot en met –gebruik biedt het beste perspectief om de problemen aan te pakken. Er zijn experimenten nodig om deze oplossingsrichting uit te proberen en verder uit te werken. In dit position paper onderbouwen we deze stellingen en werken we uit hoe we invulling willen geven aan het vervolgtraject.

2. Failliet van het gedoogbeleid en pleidooi voor een geregelde keten

De commissie Schneiders heeft uitgebreid de problematiek en de oplossingsrichtingen beschreven. We beperken ons in dit position paper tot de belangrijkste punten.¹

Maatschappelijke problemen en het failliet van het gedoogbeleid

De cannabisproductie en –handel zorgt voor grote problemen in gemeenten. Ten eerste maken gemeenten zich zorgen over problematisch cannabisgebruik en over de kwaliteit en samenstelling van de cannabis die in coffeeshops verkocht wordt. Ten tweede ervaren gemeenten overlast en onveiligheid, vooral van de illegale kwekerijen die op allerlei plekken zijn gevestigd. Ten derde constateren gemeenten dat de cannabisproductie en -handel stevig in handen is van de georganiseerde misdaad. Dit heeft een sterk ondermijnend effect op de samenleving.

Het gedoogbeleid is een tijdlang succesvol geweest, maar staat nu in de weg om problemen effectief aan te pakken. De veranderde omstandigheden, vooral de greep van de georganiseerde misdaad op

¹ Voor de redenering van de commissie Schneiders verwijzen we naar het eindrapport van de werkgroep, Het failliet van het gedoogbeleid, beschikbaar via de website van de VNG.

de cannabisproductie en –handel, maken het gedoogbeleid onhoudbaar. Het ontbreekt aan zicht op de samenstelling en kwaliteit van de cannabis en de georganiseerde misdaad maakt grote winsten op de gedoogde verkoop van cannabis in coffeeshops. Het sluiten van illegale kwekerijen is in dit beleidskader vechten tegen de bierkaai. Daardoor is het gedoogbeleid failliet.

Naar een landelijk consistent beleidskader

De aanpak van de problemen start lokaal. De problemen verschillen per gemeente en per regio, de oplossingen zullen dan ook per definitie verschillen. Echter, een effectieve lokale aanpak is alleen mogelijk binnen een consistent landelijk beleidskader. Een landelijk kader is nodig om richting te geven aan de inzet van landelijke partners als het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst en om enige mate van eenduidigheid in het lokaal beleid te borgen. Tegelijkertijd moet het landelijk kader handvatten geven voor het aanpakken van de lokale problematiek en ruimte bieden voor lokaal maatwerk.

Een consistent landelijk beleidskader voor cannabis moet gebaseerd zijn op drie pijlers: 1) preventie, 2) intensieve handhaving en repressie en 3) een consistent beleid voor de hele keten, van productie tot en met verkoop en gebruik. Preventie is gericht op het zoveel als mogelijk voorkomen van cannabisgebruik en van problematisch gebruik, bijvoorbeeld door voorlichting en campagnes. Intensieve handhaving en repressie is gericht op het bestrijden van de illegale teelt en verkoop en van de criminele netwerken die deze teelt en verkoop in handen hebben. Consistent beleid voor de hele keten zorgt voor een zelfde regime voor de cannabisproductie en –handel (de achterdeur) als voor de verkoop en gebruik van cannabis (de voordeur).

Pleidooi voor het regelscenario

De commissie Schneiders heeft drie scenario's voor een consistent beleid voor de hele keten verkend: vrijgeven, verbieden en regelen. Alleen het regelscenario lijkt kansrijk om tot oplossingen te komen voor de genoemde problemen. In dit scenario wordt de hele keten van productie en handel tot en met verkoop en gebruik "geregeld" en wordt ook de cannabisproductie onder strikte voorwaarden wordt toegestaan.

In het regelscenario blijft het volksgezondheidsbelang centraal staan in het cannabisbeleid. Het regelscenario geeft de overheid de meeste legitimiteit om vanuit dit perspectief voorwaarden te stellen voor de cannabisproductie, -handel en –verkoop, en om die te handhaven. Dit biedt de beste perspectieven om waar nodig een rem te zetten op de normalisering van het cannabisgebruik. Bovendien geeft dit ook mogelijkheden voor inkadering en handhaving op belangrijke thema's als het ontmoedigen van gebruik onder de 18 jaar en het zoveel mogelijk voorkomen van gezondheidsschade bij volwassen gebruikers. Daarnaast geeft dit scenario handvatten om de legale productie en verkoop van cannabis in te passen in de lokale gemeenschap op geschikte locaties. We verwachten dat de overlast en onveiligheid in wijken en buurten daardoor afneemt. Het regelscenario biedt ook de beste handvatten voor het bestrijden van de georganiseerde misdaad, vooral omdat een belangrijk deel van de afzetmarkt voor illegaal geproduceerde cannabis wegvalt. Ook krijgt de lokale bestuurder weer een heldere en stevige positie ten opzichte van de georganiseerde criminaliteit, omdat hij er niet meer indirect bij betrokken raakt door het afgeven van gedoogvergunningen. Tot slot biedt het regelscenario als enige scenario ruimte voor lokaal maatwerk.

Bestrijding georganiseerde criminaliteit en ondermijning

Het is naïef om te denken dat door invoering van een ander cannabisbeleid de ondermijnende criminaliteit helemaal verdwijnt. Een ander cannabisbeleid kan echter wel een bijdrage kan leveren aan de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Ten eerste zorgt het voorgestelde beleid ervoor dat de gedoogde afzetmarkt voor de georganiseerde criminaliteit verdwijnt. De georganiseerde misdaad kan haar cannabis niet meer kwijt in de coffeeshops. Ten tweede zorgt het voorgestelde beleid voor duidelijkheid. Het is duidelijk dat cannabis alleen geproduceerd mag worden onder door de overheid gestelde voorwaarden. De legitimatie voor illegale kwekerijen (“In de coffeeshops verkopen ze deze cannabis gewoon, onder ogen van de overheid”) verdwijnt. Daardoor wordt een drempel opgeworpen voor mensen om zich met de cannabisteelt in te laten. Ten derde pleiten we niet alleen voor een “geregelde keten”, maar voor het parallel stevig inzetten op handhaving en repressie. Dit betekent dat het invoeren van het regelscenario gepaard moet gaan met het stevig aanpakken van de illegale kwekerijen en de aanverwante georganiseerde criminaliteit. Ten vierde is de verwachting dat, op de lange termijn, een verplaatsing van de cannabisteelt die bestemd is voor de export plaats zal vinden. Het is de vraag waarom je nog in Nederland zou produceren als daar geen gedoogde verkoop meer is voor illegaal geteelde cannabis en de criminaliteit rond die teelt wel stevig aangepakt wordt. Dit effect is al zichtbaar in delen van Noord-Brabant.

Transformatie van de coffeeshopsector

Invoering van het regelscenario betekent niet alleen veranderingen voor de cannabisproductie en –handel (de achterdeur), maar ook om een transformatie van de toegestane verkoop (de voordeur). Een deel van de coffeeshops heeft zich ontwikkeld tot grootschalige en op de internationale markt georiënteerde verkooppunten, soms met nauwe banden met de georganiseerde criminaliteit. Daarom onderschrijven we het pleidooi dat de Commissie Van der Donk in 2009 hield om te komen tot kleinschalige en op de lokale markt georiënteerde verkooppunten. Denk aan het gebruik van het ingezetenencriterium om buitenlandse drugstoeristen te weren, aan het benutten van het stichtingsmodel voor het beheer van een coffeeshop om tot een niet-commerciële coffeeshop te komen en aan het benutten van het Haarlemse keurmerk voor coffeeshops om eisen te stellen aan zaken als het personeel en voorlichting.

Internationale context

Een belangrijke vraag is wat er binnen de context van internationale verdragen mogelijk is. De interpretatie van die ruimte verschilt tussen deskundigen. Bovendien is er beweging, gezien de ontwikkelingen in landen als Spanje en Uruguay, maar vooral de Verenigde Staten. Het VNG bestuur pleit dan ook voor de korte termijn om ruimte te vinden binnen de bestaande verdragen om te experimenteren met het regelscenario. Voor de lange termijn zou de inzet het aanpassen van de verdragen moeten zijn. Daarnaast zou een internationale aanpak van het cannabisbeleid, bijvoorbeeld met de buurlanden, natuurlijk een beter en effectievere optie zijn. Daar lijkt de tijd echter nog niet rijp voor. Gemeenten constateren dat de lokale problematiek te groot is om daar op te wachten.

3. Volgende stap: landelijk programma van experimenten

Het VNG bestuur volgt de commissie Schneiders in de oproep om door middel van experimenten het regelscenario verder uit te werken. Doel van de experimenten is om te onderzoeken op welke wijze het regelscenario ingevuld kan worden. Ook dienen de experimenten om de gewenste en ongewenste impact in kaart te brengen en te bepalen op welke wijze de ongewenste impact

tegengegaan of beheerst kan worden. Dit hoofdstuk geeft aan hoe het VNG Bestuur tegen deze experimenten aankijkt.

Openstaande vragen met betrekking tot het regelscenario

De invoering van het regelscenario roept nog veel vragen op over hoe tot een goed gecontroleerde keten te komen en wat daarvan de impact (gewenst en ongewenst) is. De overheid moet een complex systeem van regels opzetten voor de cannabisproductie, -handel en -verkoop en er moet een stevig controleapparaat worden opgezet. Hoe voorkomen we dat het “geregelde” systeem vermengd raakt met het productie- en handelssysteem in handen van de georganiseerde misdaad? Hoe voorkomen we dat een “geregeld” systeem leidt tot normalisatie van cannabisgebruik? Hoe voorkomen we dat de bestuurder die de per definitie schaarse vergunningen afgeeft voor de productie of verkoop van cannabis, in een moeilijke positie komt ten opzichte van de partijen die graag een vergunning ontvangen? Hoe komen we tot een goede prijs, die enerzijds hoog genoeg is om cannabisgebruik te ontmoedigen en anderzijds laag genoeg om te voorkomen dat gebruikers zich tot de illegale markt wenden?

Een landelijk programma van gerichte en beheersbare experimenten

Succesvol cannabisbeleid vraagt om een samenwerking tussen landelijke en lokale partijen. De betrokkenheid van het Rijk, Openbaar Ministerie, politie en lokaal bestuur bij het verder uitwerken van het regelscenario van groot belang is om tot een integrale aanpak te komen. We pleiten dan ook voor een landelijk programma waarin deze partijen samen een aantal experimenten uitvoeren.

Voorkomen moet worden dat er een wildgroei aan experimenten ontstaat. Het is van belang dat er een samenhangend programma van experimenten wordt opgezet, zodat de inzichten uit de experimenten samenkomen en kunnen dienen als basis voor het ontwikkelen van een juridisch kader. In het programma moet gezocht worden naar variatie in de experimenten, bijvoorbeeld in termen van lokale problematiek en van uit te proberen modellen. Dit vraagt om landelijke regie op het programma en samenwerking tussen rijk en lokaal bestuur.

Het is nog een uitdaging om te komen tot betekenisvolle experimenten die goed inzicht geven in de gewenste en ongewenste effecten. Er moet in ieder geval nagedacht worden over de geografische reikwijdte. Experimenten in een beperkt gebied (bijvoorbeeld een gemeente of een regio) kunnen een waterbedeffect tot gevolg hebben. Landelijke experimenten zijn moeilijker te beheersen en uit te leggen in de internationale context. De beste optie lijkt om regionale experimenten te doen, waarin een beperkt aantal gemeenten gezamenlijk een experiment opzetten. Om een waterbedeffect op voorhand zo veel mogelijk te beperken moet zo goed mogelijk worden aangesloten op de geografische spreiding van cruciale partijen in de cannabisketen. Denk aan de gebruikers (waar komen de klanten van de coffeeshops die meedoen aan het experiment vandaan?) en aan de producenten (waar komt de cannabis die in de betreffende coffeeshops wordt verkocht vandaan?). In sommige situaties zal voorafgaand aan het experiment extra onderzoek nodig zijn om dit soort factoren in kaart te brengen.

Uitgangspunten en voorwaarden

De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten plannen uitgewerkt voor dit soort experimenten. In die plannen komen verschillende “regelmodellen” voor. Denk aan een social cannabisclub, waarin de leden gezamenlijk cannabis telen, alleen voor eigen gebruik, en gereguleerde wietteelt, waarin vergunningen of certificaten worden afgegeven aan organisaties die cannabis gaan telen en de

verkooppunten verplicht worden om hun producten bij deze organisaties af te nemen. We roepen op om deze plannen zoveel mogelijk te benutten.

De experimenten moeten aan een set van uitgangspunten en voorwaarden voldoen om opgenomen te kunnen worden in het programma. Het VNG bestuur stelt de volgende voor:

- Preventie. Een experiment voor het organiseren van de keten moet samengaan met stevige inzet op preventie. Er zijn tal van goede voorbeelden van preventie, variërend van voorlichting aan kinderen, jongeren en ouders tot voorlichting in de coffeeshop aan consumenten. De commissie Schneiders heeft dit soort voorbeelden geïnventariseerd. Daarnaast zou het goed zijn om als onderdeel van het programma van experimenten, net als voor alcohol en roken bestaat, ook een landelijke campagne tegen het gebruik van cannabis te organiseren.
- Handhaving en repressie. Elk experiment moet samengaan met intensieve handhaving en bestrijding van de georganiseerde misdaad. Dit vraagt om een intensivering van de huidige aanpak. Het model van de taskforce in Noord-Brabant en Zeeland kan daarvoor als model dienen.
- Communicatie. Voor elk experiment moet een goede communicatieaanpak worden ontwikkeld. Zo moet voorkomen worden dat het regelen van de keten bijdraagt aan het normaliseren van cannabisgebruik. In de communicatieboodschap moet dan ook duidelijk worden gemaakt dat het regelen van de keten niet moet worden uitgelegd als het promoten van cannabisgebruik. Ook moet communicatie bijdragen aan het wegnemen van de legitimiteit voor de illegale kweek. Hiertoe moet benadrukt worden dat cannabiskweek buiten het geregelde systeem niet is toegestaan en strafbaar is.
- Regionale samenwerking. Gemeenten in de regio moeten zoveel mogelijk samenwerken in de experimenten om een waterbedeffect of aanzuigende werking zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit vraagt onder andere voor het weloverwogen kiezen van de juiste geografische reikwijdte van het experiment.
- Gesloten keten. Het is van groot belang om waarborgen in te bouwen, zodat de “geregelde” keten van cannabisproductie tot en met -gebruik gescheiden wordt van de illegale productie en handel. Hiervoor is controle op het hele proces nodig. Dit vraagt intensivering van de handhaving.
- Veiligheid. De betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de cannabisproductie in het huidige systeem maakt dat veiligheid een belangrijke randvoorwaarde is. In de experimenten moet dan ook aandacht zijn voor de veiligheid van de hele keten, van productielocaties tot en met het transport en afleveren bij de verkooppunten.
- Prijs. De prijs van de cannabisproducten in het experiment mag enerzijds niet te hoog zijn, zodat consumenten niet verdreven worden naar de illegale markt, en anderzijds niet te laag zijn om cannabisgebruik niet te stimuleren.
- Geen banden met de georganiseerde criminaliteit. Bij de experimenten betrokken personen en organisaties (bijvoorbeeld coffeeshops) mogen geen banden hebben met de georganiseerde criminaliteit. In het experiment moeten maatregelen genomen worden om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit vat krijgt op de geregelde cannabisketen.
- Buitenlandse illegale cannabisproducten. In het licht van bovenstaande is bijzondere aandacht nodig voor de cannabisproducten die de huidige coffeeshops importeren uit het buitenland. Een sprekend voorbeeld is hasj, wat in de huidige situatie veelal uit Noord Afrika of Zuid Azië (bv. Pakistan en Afghanistan) wordt geïmporteerd door criminele organisaties. Om te voorkomen dat

in de verkooppunten weer vermenging tussen de geregelde keten en de criminele keten ontstaat, mogen alleen in Nederland geproduceerde cannabisproducten in de experimenten worden verkocht. Om te voorkomen dat gebruikers van dit soort buitenlandse producten hun toevlucht zoeken tot de illegale markt kan een beperkt aantal buitenlandse cannabisproducten in het experiment worden geproduceerd. De business case van de gemeente Heerlen toont aan dat het mogelijk is om in Nederland hasj te produceren.

- Kleinschalige verkooppunt, gericht op de lokale markt. De experimenten moeten ook bijdragen aan de benodigde transformatie van de coffeeshopsector, bijvoorbeeld door het gebruik van het ingezetenencriterium.
- Heldere juridische basis. De rijksoverheid moet zorgen voor een helder juridisch kader waarin de experimenten kunnen plaatsvinden. Dat betekent ook dat de experimenten op Europees niveau houdbaar moeten zijn. Gemeenten hebben diverse oplossingen aangedragen in het verleden, bijvoorbeeld een ontheffing op de Opiumwet voor medische of wetenschappelijke doeleinden.

Evalueren van de experimenten

Het is ook van belang dat de experimenten wetenschappelijk geëvalueerd worden. Het gaat daarbij zowel om gewenste als ongewenste effecten. We stellen voor om de maatschappelijke vraagstukken waarvoor het nieuwe cannabisbeleid een oplossing zou moeten bieden centraal staan bij die evaluatie. Vanuit die vraagstukken kunnen we diverse factoren benoemen waarop de experimenten impact kunnen hebben. De figuur hieronder geeft dat weer. We stellen voor om dit als uitgangspunt te benutten.



4. Opdracht voor de VNG

Het huidige kabinet heeft duidelijk gemaakt geen stappen te willen zetten op dit onderwerp. Om die reden stelt het VNG bestuur voor om zich te richten op politieke partijen, de Tweede Kamer en het nieuw te vormen kabinet.

De VNG stelt voor om bij de politieke partijen en de formateur van een nieuw kabinet te pleiten voor een landelijk programma van experimenten met een geregelde cannabisketen. Het programma levert input voor een nieuw landelijk beleidskader en een juridische vertaling in een cannabiswet.

Er leven bij gemeenten veel ideeën over hoe een geregelde keten vorm kan krijgen. Het is van belang om deze ideeën te benutten in een programma van experimenten. Er zijn veel gemeenten die graag een bijdrage willen leveren. We stellen daarom voor dat gemeenten plannen voor experimenten in te laten dienen en deze te toetsen aan de hierboven genoemde uitgangspunten en voorwaarden. De experimenten worden uitgevoerd door gemeenten in samenwerking met private partijen (bv. coffeeshops).