

# Het failliet van het gedogen

*Op weg naar de cannabiswet*





# Het failliet van het gedogen

Op weg naar de cannabiswet

## **Colofon**

Deze publicatie is een uitgave van de bestuurlijke werkgroep modernisering Cannabisbeleid, in opdracht van het VNG bestuur.

## **Auteur**

Marco Meesters (COT)

## **Vormgeving**

Chris Koning (VNG)

©VNG, november 2015

# Inhoudsopgave

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>  | <b>5</b>  |
| 1.1      | De bestuurlijke werkgroep   | 5         |
| 1.2      | Oprichting en uitgangspunten  | 5         |
| 1.3      | Werkwijze   | 6         |
| <b>2</b> | <b>Achtergrond gedoogbeleid</b>   | <b>7</b>  |
| 2.1      | Ontstaan gedoogbeleid   | 7         |
| 2.2      | Veranderende omstandigheden   | 7         |
| 2.3      | Reactie: repressie  | 8         |
| 2.4      | Resultaat: spagaat  | 9         |
| <b>3</b> | <b>Bestuurlijk ervaren problematiek</b>   | <b>10</b> |
| 3.1      | Bescherming van de volksgezondheid  | 10        |
| 3.2      | Overlast en onveiligheid  | 11        |
| 3.3      | Georganiseerde criminaliteit en ondermijning  | 12        |
| <b>4</b> | <b>Wat doen gemeenten al?</b>   | <b>16</b> |
| 4.1      | Bondgenootschappen  | 16        |
| 4.2      | Volksgezondheid   | 16        |
| 4.3      | Overlast en onveiligheid  | 18        |
| 4.4      | Bestrijding georganiseerde misdaad en ondermijning  | 21        |
| <b>5</b> | <b>Beschouwing</b>  | <b>23</b> |
| 5.1      | Naar integraal, lokaal beleid, ...  | 23        |
| 5.2      | ... in een consistent landelijk beleidskader  | 25        |
| <b>6</b> | <b>Naar een consistente keten</b>   | <b>28</b> |
| 6.1      | Scenario 1: Vrijgeven   | 28        |
| 6.2      | Scenario 2: Verbieden   | 30        |
| 6.3      | Scenario 3: Regelen   | 31        |
| 6.4      | Een pleidooi voor een geregelde keten   | 33        |
| <b>7</b> | <b>Samenvatting en conclusies</b>   | <b>35</b> |
| 7.1      | Het failliet van het gedogen  | 35        |
| 7.2      | Een integrale lokale aanpak in een consistent landelijk beleidskader                        | 36        |
| 7.3      | Een geregelde keten   | 36        |
| 7.4      | Bestrijding georganiseerde criminaliteit en creëren bonafide en kleinschalige verkooppunten | 37        |
| 7.5      | Internationale context  | 38        |
| 7.6      | Uitwerken via experimenten  | 38        |
| 7.7      | Naar een cannabiswet  | 39        |
| 7.8      | Oproepen  | 39        |
|          | <b>Bijlage – Samenstelling bestuurlijke werkgroep</b>                                       | <b>41</b> |



# 1 Inleiding

Al jaren wordt gediscussieerd over het cannabisbeleid. Vaak verengt het debat zich in voor of tegen regulering van de productie van cannabis, en voeren morele en ethische argumenten de boventoon. Daardoor leidt het debat tot een impasse, en tot oplossingen die de fundamentele problemen niet aanpakken. Ondertussen ervaren gemeenten, en wij als gemeentebestuurders, grote problemen met het huidige cannabisbeleid. Wat ons betreft is het dan ook tijd voor het doorbreken van de politieke impasse. Wij willen daar aan bijdragen door de problemen in onze gemeenten te schetsen, de urgentie te duiden en oplossingsrichtingen te verkennen.

## 1.1 De bestuurlijke werkgroep

Het cannabisbeleid is onder gemeenten een actueel thema. Er leven echter verschillende opvattingen over de problematiek en de gewenste oplossingsrichtingen. Een aantal gemeenten heeft het manifest "Joint Regulation" ondertekend, waarin wordt opgeroepen tot fundamentele veranderingen van het cannabisbeleid en voor het reguleren van de achterdeur, andere gemeenten voelen daar niet (veel) voor. Gemeenten ervaren echter ook dagelijks de gevolgen van het niet goed functionerende cannabisbeleid.

Tegen deze achtergrond heeft het VNG-bestuur besloten om een bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid in het leven te roepen. De bestuurlijke werkgroep wil de discussie binnen gemeenten en tussen gemeenten en het rijk faciliteren en zoveel als mogelijk apolitek voeren. Daartoe wil de bestuurlijke werkgroep de problemen, oplossingsrichtingen en de mogelijke consequenties van die oplossingsrichtingen zo feitelijk mogelijk schetsen.

De bestuurlijke werkgroep bestaat uit bestuurders van een divers palet aan gemeenten. Het gaat om grote en minder grote gemeenten, om gemeenten uit de grensstreken én uit het centrum van het land, en om gemeenten die op verschillende manieren problemen ervaren met het huidige cannabisbeleid.

## 1.2 Opdracht en uitgangspunten

De werkgroep heeft de volgende doelen benoemd:

- ▶ De werkgroep brengt in kaart welke problemen gemeenten ervaren, verkent oplossingsrichtingen en duidt hoe de oplossingsrichtingen bijdragen aan de problemen van het lokaal bestuur. Ook bekijkt de werkgroep welke mogelijke andere effecten oplossingsrichtingen hebben.
- ▶ De werkgroep biedt handvatten voor lokale bestuurders om tot oplossingen te komen voor lokale cannabisproblematiek. Hiertoe brengt de werkgroep in kaart welke oplossingen gemeenten zelf al hebben ontwikkeld.

De werkgroep hanteert de volgende uitgangspunten bij het uitvoeren van de opdracht:

- ▶ De werkgroep is geen politiek gremium. De werkgroep redeneert vanuit de lokale vraagstukken die ervaren worden en geeft aan welke opties er zijn en welke overwegingen daarbij horen. De politieke vragen moeten vervolgens in de politieke arena beantwoord worden.
- ▶ De werkgroep bouwt zoveel mogelijk voort op bestaande onderzoeken en rapporten. Naar weinig onderwerpen is zoveel onderzoek gedaan en zijn zoveel rapporten geschreven als over het cannabisbeleid. Tegelijkertijd constateren we dat veel van die rapporten en onderzoeken weinig actueel zijn, en dat de wereld die wij ervaren er anders uit ziet. We beschrijven dan ook zoveel mogelijk de werkelijkheid die wij dagelijks in onze gemeenten zien, gebaseerd op gesprekken met professionals uit het veld. We hebben niet de pretentie om een wetenschappelijk rapport te schrijven, maar willen schetsen tegen welke problemen wij in de dagelijkse praktijk aanlopen.
- ▶ De werkgroep bekijkt de hele cannabisketen: de productie, de handel, de verkoop aan consumenten en het gebruik van cannabis. We beperken ons niet tot de "achterdeurproblematiek" van de illegale cannabisproductie en -handel, maar beschouwen ook de "voordeur", de gedoogde verkoop in coffeeshops. Het één hangt immers samen met het ander en de voor- en achterdeur kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien.
- ▶ De werkgroep richt zich op het recreatief gebruik van cannabis. Naast het recreatief gebruik zijn er circa 5.000 geregistreerde gebruikers van medicinale cannabis. De gesloten keten voor medicinale cannabis is volledig apart geregeld van de keten van cannabis voor recreatief gebruik. Het Bureau voor Medicinale Cannabis is als overheidsorganisatie verantwoordelijk voor de productie van medicinale cannabis, verkoop verloopt via de apotheken. Deze keten functioneert, voor zover wij weten, prima. We laten deze keten dan ook buiten beschouwing.

6 ◀

### 1.3 Werkwijze

De lokale ervaringen staan in het rapport centraal. Diverse professionals die in de dagelijkse praktijk betrokken zijn bij het lokale cannabisbeleid, bij de vergunningverlening aan coffeeshops, bij de zorg voor cannabisafhankelijken en bij het opsporen van illegale cannabisproductie en -handel hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het rapport. Zij hebben op ons verzoek sfeerbeelden opgesteld, meegewerkt aan interviews en allerhande documentatie verzameld. Ook hebben we de literatuur bestudeerd, waarin we ons hebben geconcentreerd op enkele recente overzichtsstudies.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Onder andere Commissie Van de Donk, Geen deuren, maar daden, 2009. de evaluatie van het drugsbeleid, WODC en Trimbos-Instituut, Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid, 2009 en het boek "De derde weg", Fijnaut, C. en Ruyver, de, B., De derde weg. Pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid, 2015.



## 2 Achtergrond gedoogbeleid

Het gedoogbeleid is zo'n 40 jaar geleden ontstaan. We concluderen dat het gedoogbeleid een tijd lang goed heeft gefunctioneerd, en tot positieve resultaten heeft geleid. Echter, de omstandigheden zijn dermate gewijzigd dat we nu over de grenzen van het gedoogbeleid gaan, en dat het beleid aan vernieuwing toe is.

### 2.1 Ontstaan gedoogbeleid

Het Nederlandse drugsbeleid is vanaf het ontstaan gericht op het voorkomen van drugsgebruik en het beperken van de gevaren. Naast de gezondheidsschade voor de gebruiker gaat het dan om gevaren voor de directe omgeving en voor de samenleving als geheel. In de jaren '70 is daarom het gedoogbeleid ontstaan. De beleidsmakers wilden een scheiding aanbrengen tussen de markt voor harddrugs (drugs met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid als heroïne en cocaïne) en de markt voor softdrugs (met een aanvaardbaar risico, zoals cannabis). Ook beoogden de beleidsmakers stigmatisering en criminalisering van softdrugsgebruik tegen te gaan. Daarom werden in de Opiumwet twee lijsten geïntroduceerd<sup>2</sup>, werd de kleinschalige handel in softdrugs onder voorwaarden gedoogd<sup>3</sup> en werd de productie en handel van softdrugs minder zwaar bestraft dan die in harddrugs.



### 2.2 Veranderende omstandigheden

Bij de totstandkoming van dit gedoogbeleid speelden diverse aannames en omstandigheden. Een aantal daarvan kunnen we in het licht van de huidige situatie op z'n minst opvallend noemen. We noemen er een paar:<sup>4</sup>

- ▶ Het werd niet waarschijnlijk geacht dat men in "de Nederlandse verhoudingen" rijk zou worden door de handel in cannabis. Heroïne en opium waren daarvoor volgens de beleidsmakers aantrekkelijker.
- ▶ Nederland zou niet hoeven vrezen voor een "georganiseerde drugshandel" zoals in andere West-Europese landen. "De handelaren in ons land komen meestal voort uit de kringen van gebruikers, werken niet in georganiseerd verband en verhandelen meest cannabis en wat LSD".
- ▶ Het leek de beleidsmakers onwaarschijnlijk dat het gedoogbeleid veel buitenlandse drugstoeristen zou aantrekken.

---

2 Lijst I (met middelen die een onaanvaardbaar risico met zich mee brengen voor de volksgezondheid, zoals heroïne en cocaïne) en lijst II (met middelen met aanvaardbare risico's).

3 In 1991 ontstaan de AHOJG-criteria (aangescherpt in 1996, 2000 en 2011). De AHOJG-gedoogcriteria voor coffeeshops: geen Affichering, geen Harddrugs, geen Overlast, geen Jeugdigen en geen verkoop van of aanwezigheid van Grote hoeveelheden cannabis.

4 Op basis van Fijnaut en De Ruiver, 2015, De derde weg, een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid.

Onnodig om te zeggen is dat bovenstaande aannames onjuist zijn gebleken. We wijzen op een paar ontwikkelingen:

- ▶ Het gebruik van cannabis is in de loop van de jaren gestegen.<sup>5</sup> In 2009 had een kwart (25%) van de algemene bevolking van 15-64 jaar ooit in het leven cannabis gebruikt en een op de vijftientig inwoners (4%) was een actuele cannabisgebruiker.<sup>6</sup> We zien een concentratie van problematisch gebruik onder probleemgroepen, zoals jongeren in de jeugdzorg en mensen onder behandeling voor schizofrenie, internaatbewoners en gedetineerden. We zien ook de opkomst van sterkere cannabis (met veel hogere percentages THC), die bij problematische gebruikers meer problemen veroorzaakt.
- ▶ Het aantal coffeeshops is sterk gestegen ten opzichte van de jaren '70. De laatste jaren loopt het aantal weer terug. Een belangrijk deel van de coffeeshops heeft zich bovendien ontwikkeld tot grootschalige, commerciële en vaak bovenlokaal opererende verkoopkanalen, soms verbonden met de georganiseerde criminaliteit. Ook zien we andere verkoopkanalen opkomen, zoals 06-dealers en verkoop via internet. Dit zorgt voor andere vormen van overlast. Drugrunners zijn vaak kwetsbare jongeren. Via deze verkoopkanalen wordt niet alleen cannabis aangeboden, maar ook andere drugs, waardoor de scheiding tussen de hard- en de softdrugsmarkt minder scherp wordt.
- ▶ Cannabis is een Nederlands product geworden. Werd eind jaren '70 de meeste cannabis nog geïmporteerd, nu wordt het overgrote deel van de in Nederland gebruikte cannabis ook in Nederland geteeld. De cannabisteelt is wijd verspreid en vindt plaats op zolderkamers, in bedrijfspanden, in boerenbedrijven, etc. Een deel van de productie in Nederland is bestemd voor de export.<sup>7</sup>
- ▶ De georganiseerde misdaad heeft gebruik gemaakt van de combinatie van groeiend cannabisgebruik en de relatief lage strafmaat en het ontbreken van vervolging. Daardoor heeft de georganiseerde misdaad een grote invloed gekregen op de cannabisproductie en -handel. Daar wordt veel geld mee verdiend.

In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de problemen die wij ervaren met cannabis en het cannabisbeleid. Voor nu volstaat de conclusie dat de realiteit zich beduidend anders heeft ontwikkeld dan de aannames bij het ontstaan van het gedoogbeleid.

## 2.3 Reactie: repressie

In de loop van de jaren '80 ontstonden de eerste ongewenste effecten. In het cannabisbeleid kwam daarom steeds meer de nadruk te liggen op het tegengaan van overlast en het bestrijden van de georganiseerde misdaad. Maatregelen van het kabinet varieerden van het verhogen van de strafmaat voor

5 WODC en Trimbos-Instituut, Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid, 2009

6 Trimbos Instituut, Nationale Drug monitor, Jaarbericht 2013-2014

7 Er circuleren verschillende cijfers over de omvang van de export.

het kweken van cannabis tot het invoeren van de Wet Damocles, waarmee de burgemeester drugslokalen kan sluiten. Recent voerde het kabinet het ingezetenen criterium in om buitenlandse drugstoeristen te weren en stelde het alle handelingen van het voorbereiden en bevorderen van de illegale hennepcultuur strafbaar. Nu stelt het kabinet voor om cannabis met een THC gehalte boven de 15% te rubriceren als harddrug en coffeeshops te verbieden deze cannabisvariant aan te bieden.

Een deel van deze maatregelen is omstreden. Zo wordt het ingezetenen criterium in een deel van de gemeenten niet gehandhaafd, vanwege de effecten op de openbare orde en veiligheid. Op de grens van 15% THC gehalte is zowel inhoudelijk als qua controleerbaarheid en handhaafbaarheid wel wat af te dingen.<sup>8</sup>

## 2.4 Resultaat: spagaat

Het cannabisbeleid is een tijd lang een succes. In de evaluatie van het drugsbeleid<sup>9</sup> is geconcludeerd dat het beleid niet heeft geleid tot meer gebruik dan in landen zonder gedoogde verkoop. De beoogde scheiding van markten is gelukt. Bovendien zijn de coffeeshops een plek om gebruikers voor te lichten, en een vindplaats voor gezondheidsbevordering of eventueel zorgtoeleiding.

Echter, door de aanpassingen is een spagaat ontstaan in het cannabisbeleid. Aan de ene kant gedogen we het gebruik en de kleinschalige verkoop aan consumenten, aan de andere kant bestraffen en vervolgen we de cannabisproductie en -handel. De gewijzigde omstandigheden zorgen er voor dat er een onhoudbare situatie is ontstaan. Wij ervaren als lokale bestuurders grote maatschappelijke problemen. Die schetsen wij in het volgende hoofdstuk.

►9

---

8 De 15% THC maatregel is bekritiseerd omdat er voor deze grens geen wetenschappelijke onderbouwing is en omdat er geen instrumenten of mogelijkheden zijn voor controle, toezicht of handhaving op deze maatregel.

9 WODC en Trimbos-Instituut, Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid, 2009

## 3 Bestuurlijk ervaren problematiek

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de lokale problematiek die wij ervaren. We beschrijven het straatbeeld, de impact op de gemeenschap en de impact op het bestuur. We hanteren drie perspectieven: 1) de bescherming van de volksgezondheid, 2) overlast en onveiligheid en 3) georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Wij constateren dat de problematiek groot en urgent is.

### 3.1 Bescherming van de volksgezondheid

Het eerste perspectief is het beschermen van de volksgezondheid. We constateerden al een concentratie van problematisch cannabisgebruik onder probleemgroepen, zoals mensen onder behandeling voor schizofrenie, internaatbewoners en gedetineerden. Cannabisgebruik lijkt te zijn genormaliseerd. We zien dat cannabis na alcohol de meest voorkomende hulpvraag is in de verslavingszorg. Bij jongeren (onder 25) is het zelfs de meest voorkomende problematiek.<sup>10</sup> En we constateerden al de opkomst van cannabis met hogere THC-percentages, die voor meer problemen kunnen zorgen.

Binnen het huidige cannabisbeleid hebben we onvoldoende mogelijkheden om de volksgezondheid te beschermen. Het is van belang om zicht te hebben op de combinatie van gebruikte middelen, de gebruiker en de gebruiksccontext. Op basis van dit inzicht kunnen succesvolle interventies worden ingezet. Hier schiet het cannabisbeleid in de huidige vorm tekort:

- ▶ Het ontbreekt aan zicht op de samenstelling en de kwaliteit van de gebruikte middelen. De teelt onttrekt zich aan het zicht van coffeeshophouder én de overheid. Het is voor coffeeshophouders onmogelijk en bovendien niet toegestaan om de kwaliteit en samenstelling van de middelen die ze inkopen op een systematische en professionele manier te testen. Daardoor weet de coffeeshophouder niet precies wat hij verkoopt en is gezondheidsbescherming en -bevordering op maat niet mogelijk. De grote diversiteit in samenstelling van de drugs, uiteenlopende kenmerken van gebruikers en hun gebruikspatronen worden daarmee geen recht gedaan. Ook zijn er voorbeelden van excessen van geknoei met teelt (groeibevorderaars, pesticiden, haarlak om een mislukte oogst te maskeren).
- ▶ Er is slechts beperkt zicht op aan wie middelen worden verkocht. Veel coffeeshops hebben zich ontwikkeld van organisaties met een ideëel oogmerk tot commerciële organisaties, gericht op het maken van winst. Ook is bekend dat er groepen probleemgebruikers zijn die regelmatig coffeeshops bezoeken, zoals personen in dagbehandeling voor schizofrenie. Daarnaast wordt cannabis steeds vaker via andere kanalen gekocht. Daardoor kunnen

10 IVZ, Kerncijfers verslavingszorg 2013, Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS), juni 2014

ook jongeren onder de 18 aan cannabis komen.

- ▶ De coffeeshops zijn al lang niet meer de voornaamste gebruikerslocaties. Niet alleen zijn er andere verkoopkanalen, we zien ook een terugloop in het aantal coffeeshops en verwachten dat deze doorzet. Het is steeds moeilijker geworden om een coffeeshop te starten. Het vinden van een geschikte locatie is moeilijk, net als de financiering. Aanvragers van een nieuwe gedoogvergunning uit de "cannabiswereld" hebben per definitie contacten met georganiseerde criminaliteit en komen daardoor niet door de Bibob procedure. Dat is ook een probleem voor bestaande coffeeshops, omdat de gedoogvergunning op naam is uitgegeven. Daarnaast zien we dat veel gebruikers de coffeeshop vooral benutten als afhaalpunt. Dit belemmert de functie van coffeeshops als vindplaats van problematische cannabisgebruikers.

### 3.2 Overlast en onveiligheid

Het tweede perspectief is de openbare orde en veiligheid. Vanuit dit perspectief zien we dat de cannabisproductie en -handel, maar ook de verkoop aan gebruikers, zorgt voor overlast en onveiligheid. We maken ons zorgen over het volgende:

- ▶ De hennepkwekerijen, die vaak in woningen of in bedrijfspanden worden aangetroffen, vormen een gevaar voor de omwonenden of omliggende bedrijven. Dat varieert van stankoverlast en het aftappen van stroom, tot brandgevaar en risico's op waterschade. Regelmatig zijn er hennepbranden, waarbij de omgeving aan een groot risico wordt blootgesteld en langdurig met de effecten wordt geconfronteerd (bv. omdat sporen lang zichtbaar zijn en het straatbeeld achteruit gaat).
- ▶ De kwekerijen zorgen voor onveiligheid. Met enige regelmaat is er sprake van geweld. Dit geweld varieert van het rippen van kwekerijen tot geweld bij mislukte transacties.
- ▶ De illegale verkoop door bezorgers (van 06-dealers tot internetverkoop) en op illegale verkooppunten (vanuit woningen of horecagelegenheden) leidt tot overlast voor omwonenden en tot gevoelens van onveiligheid.
- ▶ Ook coffeeshops zorgen soms voor overlast, vooral door grote aantallen drugstoeristen die op de coffeeshops afkomen. De overlast varieert van parkeerproblemen en geluidsoverlast tot wildplassen en agressie tegen wijkbewoners die daar wat van zeggen.

▶11

---

#### *Een beeld van de overlast*

*Een wijk in een gemeente in het zuiden van het land laat de problematiek zien. In die wijk zitten twee coffeeshops dicht bij elkaar. Deze coffeeshops trekken niet alleen veel klanten aan, waaronder veel drugstoeristen uit Duitsland. De omgeving van de coffeeshops is ook een vindplaats van klanten voor straatdealers, die proberen hun waar te verkopen aan de klanten van de coffeeshops. De route van de parkeerplaats tot de coffeeshop is het domein van de straatdealers. En dat trekt weer personen aan die niet in de coffeeshops terecht kunnen,*

*zoals jongeren of drugstoeristen. De straatdealers zijn de laatste jaren sterk geprofessionaliseerd. Er zijn spotters die potentiële klanten aanspreken, lopers die de potentiële koper meenemen naar een plek uit het zicht van de camera's in de wijk en mobiele runners die de drugs naar de koper toebrengen. Hierdoor kunnen ze goed uit het zicht van de camera's en de politie blijven.*

*De gemeente werkt samen met de coffeeshops, bewoners, studentenhuisvesting, instellingen en politie en handhavers hard aan het aanpakken van de problematiek. En met succes, de overlast in de wijk en onveiligheidsgevoelens onder bewoners zijn sterk afgenomen. Echter, het succes is betrekkelijk, drugs-overlast blijft een probleem.*

---

Ook vanuit dit perspectief schiet het cannabisbeleid tekort:

- ▶ De handel via alternatieve verkoopkanalen neemt toe, onder andere als gevolg van het weren van buitenlanders uit de coffeeshops - de problemen van het openhouden van een coffeeshop of het openen van een nieuwe. Dit terwijl juist de illegale straathandel voor overlast en onveiligheid zorgt.
- ▶ Het oprollen van hennepkwekerijen lijkt vaak op een gevecht tegen de bierkaai. De georganiseerde criminaliteit lijkt in staat om in hetzelfde tempo nieuwe kwekerijen te starten. Er blijken steeds weer nieuwe personen te vinden te zijn die een pand ter beschikking (willen) stellen.

## 12 ◀ 3.3 Georganiseerde criminaliteit en ondermijning

Het derde perspectief is dat van de georganiseerde criminaliteit die betrokken is bij de cannabisproductie en -handel. We zien dat er een sterk gediversifieerde en gespecialiseerde cannabisindustrie is ontstaan. Er zijn netwerken waarin grote en kleine criminelen, handelaren, telers, facilitatoren én coffeeshops met elkaar verbonden zijn. Deze netwerken hebben routines ontwikkeld en zijn tot op zekere hoogte robuust geworden voor overheidsingrijpen. Denk bijvoorbeeld aan het opzetten van diverse kleine kwekerijen, om de risico's van ontdekking te spreiden. De ontdekking van een kwekerij is een bedrijfsrisico geworden.

Die cannabisindustrie is sterk verweven met andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals XTC en mensenhandel. Zoals de commissie-Van de Donk al constateerde is aan de aanbodkant geen sprake van een scheiding tussen de soft- en harddrugsmarkt.

We maken ons grote zorgen om de impact van bovenstaande:

- ▶ We zien een democratisering van de cannabisproductie en -handel ontstaan. Steeds meer mensen raken betrokken. Voor veel, vooral kwetsbare, mensen is het huisvesten van een kwekerijtje een makkelijke manier om geld te verdienen. En min of meer gelegitimeerd door het feit dat cannabisgebruik wel gedoogd wordt. Deze toch al kwetsbare mensen komen zo in netwerken terecht waarin criminele normen, waarden en omgangsvormen

gelden (denk aan intimidatie en geweld) en waar ze maar moeilijk weer uit kunnen komen. Ook in de illegale (straat)handel komen we veel kwetsbare personen tegen.

- ▶ De cannabisindustrie zorgt ook voor ondermijning. We denken dan bijvoorbeeld aan het witwassen van met cannabishandel verdiend geld en het vergaren van invloed in de sociaal-culturele netwerken in onze gemeenschappen.
- ▶ We maken ons vooral zorgen over de ondermijning van de leefbaarheid in toch al kwetsbare en zwakke wijken. Kwekerijen komen we overal tegen, zowel in zwakke als in “goede” wijken. De kwetsbare en zwakke wijken blijken echter vooral vruchtbare voedingsbodems voor de geschetste criminele netwerken. Hierdoor ontstaat een sfeer waarin criminaliteit en crimineel geld “normaal” wordt en waarin de concurrentiepositie van bonafide ondernemers en het legale vestigingsklimaat verslechtert. Mensen zien dat veel geld verdiend wordt, waar geen belasting over betaald wordt. We zien in deze wijken een aantasting van de gezagspositie van bestuur en politie, maar ook van het vertrouwen onder frontlijnwerkers en van instituten die zich richten op legale kansen, zoals jongerenwerkers en gezinscoaches.<sup>11</sup>
- ▶ De cannabisindustrie bedreigt de integriteit van het openbaar bestuur. We zien criminelen die trachten invloed te verwerven op het lokaal bestuur. Dat gaat op verschillende manieren, van het infiltreren in lokale politieke partijen tot omkoping of bedreiging van functionarissen.

---

### **Een beeld van de hennepeteelt in Tilburg en omstreken**

*In het document “Integraal Appèl” geeft het RIEC Zeeland en Brabant<sup>12</sup> een beeld van de hennepindustrie in Tilburg en omgeving. Hieronder geven we een samenvatting:*

- ▶ *Het RIEC schat de omvang van de hennepeteelt als gigantisch: circa 2.500 personen zijn werkzaam in de industrie, circa 60 criminele samenwerkingsverbanden zijn actief, de jaaromzet is zo’n € 728 tot € 884 miljoen.*
- ▶ *De binnenlandse consumptie kan de omvang van de teelt niet verklaren. Blijkbaar is een belangrijk deel bestemd voor de export.*
- ▶ *Het doel van de criminele industrie is het verdienen van geld. Een deel van het geld wordt uitgegeven aan luxe. Daartoe moet het geld over het algemeen worden witgewassen of in ieder geval de herkomst gemaskeerd. Een derde optie is dat het geld wordt opgepot.*
- ▶ *De cannabistellers nemen allerlei maatregelen om in de sociale omgeving niet op te vallen. Daaronder valt ook het laten mee profiteren van derden, bijvoorbeeld door geld te geven aan sportverenigingen of andere goede doelen. Ook het verkrijgen van status als gerespecteerd lid van de samenleving kan een oogmerk zijn voor dit soort giften.*

---

<sup>11</sup> We verwijzen voor een uitgebreide beschrijving van deze effecten naar de studie van Tops en Van der Torre naar de invloed van de georganiseerde misdaad op kwetsbare wijken in Tilburg: Tops, P. en Torre, van der, E., Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit, 2014.

<sup>12</sup> 2013, Regionaal Informatie en Expertisecentrum Zeeland-West-Brabant en Oost-Brabant

- ▶ *In de hennepindustrie is sprake van geweld en dwang, variërend van het gewelddadig rippen van kwekerijen tot geweld tegen uitvoerende leden van de criminele samenwerkingsverbanden. Een bekende werkwijze is het in een schuldpositie brengen van personen om hen vervolgens te dwingen om die met illegale activiteiten af te lossen. Telkens worden nieuwe redenen verzonnen om de schuld in stand te houden. Deze werkwijze wordt vooral toegepast op mensen die niet tot de inner circle van criminele samenwerkingsverbanden behoren.*
- ▶ *Er zijn diverse faciliteerders van de hennepteelt, van installateur en leasebedrijf tot makelaar en van stratenmaker en administratiekantoor tot bankdirecteur.*

*De kern van het integraal appèl is dat het probleem maatschappelijk vertakt is, en dat de oplossing dat dus ook moet zijn. Er is volgens het integraal appèl een brede maatschappelijke strategie nodig om de problematiek beheersbaar te maken.*

---

Ook hier werkt het huidige cannabisbeleid eerder contraproductief dan dat het bijdraagt aan een effectieve aanpak:

- ▶ Het gedoogbeleid zorgt ervoor dat lokale bestuurders indirect bij de cannabisindustrie en de georganiseerde criminaliteit betrokken raken. Zij geven immers gedoogvergunningen af aan coffeeshophouders, terwijl ze weten dat deze bij de inkoop van cannabis zaken doen met criminelen. Dit wordt helemaal ingewikkeld als diezelfde burgemeester een vergunning van een horecaondernemer intrekt, omdat die relaties heeft met de georganiseerde misdaad.
- ▶ We constateren een gebrek aan gedeelde prioriteiten en bijbehorende capaciteit. Hierdoor is bij de vondst van een illegale kwekerij vaak onvoldoende ruimte om door te rechercheren op de achterliggende georganiseerde criminaliteit. Gezamenlijke aanpakken zoals die van de Taskforce Brabant en Zeeland bieden betere perspectieven, maar het is nog maar de vraag of het met deze aanpak wel lukt de georganiseerde criminaliteit écht te raken.
- ▶ De gedoogde verkoop in coffeeshops zorgt voor een gelegitimeerde afzetmarkt voor de illegale productie van cannabis. De overheid biedt criminele samenwerkingsverbanden goede gelegenheden voor de afzet van hun product.

---

#### **Intermezzo: een juridische analyse**

*In opdracht van de werkgroep heeft professor Brouwer van de Rijksuniversiteit Groningen vanuit een juridisch perspectief naar het huidige cannabisbeleid gekeken. De vraag was om recente uitspraken van de rechter te bestuderen en van daaruit uitspraken te doen over de juridische houdbaarheid van het beleid en de juridische vraagstukken van het beleid voor het openbaar ministerie, de politie en burgemeesters. Hieronder vatten we de conclusies van professor*



*Brouwer samen: Wat lang geleden een logisch stap was [invoering van het ge-  
doogbeleid], is anno 2015 verworden tot een onhoudbare situatie. Die bestaat  
uit het volgende:*

- ▶ *De teelt, vervoer en verkoop aan coffeeshops zijn verboden, de verkoop  
door coffeeshophouders niet. Strafrechters hikken meer en meer tegen dit  
beleid aan. In 2014 weigerden zij een in alle opzichten verantwoord can-  
nabis telend echtpaar straf op te leggen.<sup>13</sup>*
  - ▶ *De belastingdienst verplicht coffeeshophouders niet, zoals in het normale  
handelsverkeer, te administreren van welke personen de coffeeshop in-  
koopt.*
  - ▶ *Coffeeshops moeten, om hun zaak op een economisch verantwoorde wij-  
ze te exploiteren, veel grotere voorraden hebben dan de toegestane 500  
gram. Daarom maken zij gebruik van stashes. Het OM, de politie en de be-  
lastingdienst weten van deze stashes. Af en toe gaat een officier van justitie  
over tot vervolging, maar keer op keer weigert de rechter straf op te leg-  
gen. Met één uitzondering in 2014.*
- 

---

<sup>13</sup> Het echtpaar is in hoger beroep wel veroordeeld tot een voorwaardelijke straf. Dit was overigens omdat het echtpaar, na een eerste inbeslagname, is doorgegaan met telen, zonder het oordeel van de rechtbank af te wachten.

## 4 Wat doen gemeenten al?

De problematiek zoals geschetst komt op het bord van de gemeenten terecht. Wij staan als lokale bestuurders aan de lat om de problemen aan te pakken. Wij zitten dan ook niet stil, gemeenten hebben allerlei maatregelen getroffen. In dit hoofdstuk schetsen wij die maatregelen, gegroepeerd naar de drie perspectieven uit het vorige hoofdstuk. We plaatsen daarbij de kanttekening dat de eerder genoemde problemen in het cannabisbeleid ervoor zorgen dat deze maatregelen niet tot een echte oplossing van de problematiek leiden. Het blijft pappen en nathouden.

### 4.1 Bondgenootschappen

Samenwerking staat centraal in ons lokale cannabisbeleid. We werken samen met coffeeshops voor de gezondheid van gebruikers en het tegengaan van overlast. We werken samen met welzijnsorganisaties, GGD, scholen en verslavingszorg voor voorlichting en preventie. We werken samen met de politie bij het tegengaan van overlast en met partijen als de Belastingdienst, het RIEC, woningcorporaties en energiemaatschappijen bij het aanpakken van kwekerijen en georganiseerde criminaliteit. En we werken samen met burgers door hen bewust te maken van de risico's van een kwekerij in de eigen omgeving en door hen te helpen om een kwekerij te herkennen (bijvoorbeeld door de campagne met de "hennepgeurkaart").

16 ◀

Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking is het keurmerk voor coffeeshops, ontwikkeld door de gemeente Haarlem samen met instanties zoals de GGD, de Stichting Drugbeleid en een afvaardiging van de coffeeshopondernemers. Het keurmerk heeft als doel het voeren van een veilig en verantwoord softdrugbeleid door coffeeshops. Bedrijven met een keurmerk komen in aanmerking voor een soepeler sanctiebeleid. Naast de bekende AHOJGI criteria is er een pakket van maatregelen ten aanzien van deurbeleid, huisregels, informatieverstrekking, een risicoanalyse voor de omgeving en opleidingen. Ook streven de houders van dit keurmerk ernaar met gebruikmaking van de nu beschikbare technische hulpmiddelen goede productinformatie te verschaffen. De coffeeshops komen in aanmerking voor het keurmerk indien de Bibob-toets voor het betreffende bedrijf positief is verlopen. Het keurmerk wordt door de burgemeester toegekend. Een toetsingscommissie, bestaande uit onafhankelijk vertegenwoordigers van genoemde partijen, toetst en adviseert.

### 4.2 Volksgezondheid

Gemeenten trachten grip te krijgen op de gebruikers van cannabis, op het gebruikte middel en op de gebruikerscontext.

## Beperken gebruik

Gemeenten zetten samen met welzijnsorganisaties, GGD, verslavingszorg, politie en scholen in op het beperken van het gebruik van cannabis, vooral onder jongeren. Voorbeelden van maatregelen zijn:

- ▶ Voorlichting aan jongeren. Het verzorgen van voorlichting aan jongeren en ouders door voorlichting in klassen, gastlessen en/of het bezoeken van een jeugdgevangenis. Door middel van voorlichtingsactiviteiten attenderen we jongeren op de risico's van cannabisgebruik, zoals gezondheids- en verslavingsgevaaren. De gedachte is dat jongeren zodra zij beter zijn geïnformeerd over risico's, meer bewuste en weloverwogen keuzes maken over het gebruik van cannabis.
- ▶ Informatievoorziening aan een breed publiek over druggerelateerd onderwerpen, bijvoorbeeld via lokale en regionale media. Op deze manier trachten gemeenten ouders te stimuleren na te denken over hun eigen rol bij het tegengaan van softdruggebruik.
- ▶ Betrekken ouders bij preventieactiviteiten. Zo worden er ouder-/kind avonden op scholen georganiseerd en voorlichtingsactiviteiten waarbij ouders worden uitgenodigd. Ouders krijgen handvatten aangereikt om de gezondheidsrisico's van softdrugs met hun kinderen bespreekbaar te maken.
- ▶ Informatie over hulpverleningsinstanties in coffeeshops. Gemeenten maken afspraken met coffeeshophouders over de beschikbaarheid van informatie over hulpverleningsinstanties in coffeeshops, bijvoorbeeld folders met informatie over gezondheidsrisico's van cannabis en hasj en informatie over en van het Trimbos Instituut en de Brijder Stichting.
- ▶ Trainingen voor personeel van de coffeeshops, om ze in staat te stellen klanten van informatie te voorzien over de werking van de verschillende producten, problematisch gebruik te herkennen en problematische gebruikers door te verwijzen naar hulpverlenende instanties.
- ▶ Toegangscontrole op leeftijd. Om de kans op gebruik van cannabis door minderjarigen te verkleinen, maken gemeenten afspraken met coffeeshoexploitanten over toegangscontroles. Onderdeel van het keurmerk voor coffeeshops is daarnaast extra alertheid van medewerkers van coffeeshops en het doen van aangifte zodra zij het vermoeden hebben dat 'tussenpersonen' cannabis doorverkopen aan minderjarigen.

▶17

De gemeente Utrecht wil de gezondheid van (problematische) gebruikers en specifieke probleemgroepen beschermen. Daarom heeft de gemeente voorgesteld een GGZ-behandeleexperiment te starten. Het experiment is gericht op gecontroleerd gebruik en zo mogelijk afbouw van gebruik door cannabisafhankelijke personen met een kwetsbaarheid voor psychotische stoornissen. Door middel van gecontroleerd gebruik in combinatie met directe behandeling wordt getracht de negatieve impact op de gezondheid van specifieke groepen te beperken.

## Beheersen van het middel

Het huidige cannabisbeleid biedt zeer beperkte mogelijkheden om goed zicht

te houden op de verkoopwaar. Deze mogelijkheden worden op verschillende manieren benut. Zo zijn er veel coffeeshophouders die op kleine schaal hun producten testen. In het Haarlemse keurmerk zijn afspraken opgenomen over op productkennis en kleurcodes die de sterkte van het product aangeven.

### 4.3 Overlast en onveiligheid

Gemeenten nemen maatregelen gericht op het aanpakken van kwekerijen, van de illegale straathandel en op de overlast in de omgeving van coffeeshops.

#### Aanpak kwekerijen

Om hennepkwekerijen aan te pakken, nemen gemeenten samen met andere partijen verschillende maatregelen:

- ▶ Signaleren en integraal aanpakken. Veel gemeenten investeren in samenwerkingsverbanden met maatschappelijke partners zoals woningcorporaties, energieleveranciers en de sociale verzekeringsbank.<sup>14</sup> Deze samenwerkingsverbanden richten zich op het vroegtijdig(er) signaleren van kwekerijen, het uitwisselen van informatie en de inzet van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, fiscaalrechtelijke en privaatrechtelijke maatregelen. Op deze manier beogen zij de bedrijfsmatige teelt van cannabis in (huur)woningen, woonwagens, schuren en bedrijfsruimten tegen te gaan en risicovolle situaties direct te stoppen.
- ▶ Sluiten drugspanden. De wet Damocles (art. 13b Opiumwet) maakt het mogelijk om drugspanden te sluiten voor bepaalde tijd. Het gaat om panden waarin een handelshoeveelheid softdrugs wordt aangetroffen (30 gram cannabis, meer dan 5 hennepplanten) of waar op professionele wijze geteeld wordt. In de toepassing van de wet Damocles doet zich in de praktijk een dilemma voor, als het over een pand van een woningcorporatie gaat. De sluiting treft ook de woningcorporatie, omdat de betreffende woning langdurig buiten gebruik wordt gesteld. Dit beïnvloedt de samenwerking negatief. In sommige gemeenten wordt dit tegengegaan door woningen van corporaties die deelnemen aan een convenant niet te sluiten.
- ▶ Bestuurlijke boete bij woningonttrekking. De gemeente Zoetermeer legt bij drugspanden ook een bestuurlijke boete op voor woningonttrekking, op basis van de huisvestingswet.<sup>15</sup>
- ▶ Snel(ler) ruimen kwekerijen. Enkele gemeenten in Limburg werken samen in de "Cannabiskamer". Dit is een nieuwe wijze van het ruimen van hennepkwekerijen. De focus ligt op het vergroten van de pakkans (en daarmee het risico) voor de particulier en de achterliggende criminele netwerken. Hoe sneller wordt geruimd, hoe harder criminele samenwerkingsverbanden worden geraakt en minder lucratief het kweken wordt, zo is de basisgedachte. Om dat te bereiken wordt onderscheid gemaakt tussen volumeruidingen, gericht op snelheid, en maatwerkruiming, gericht op doorrecherchen. Het RIEC speelt een sleutelrol. Tussentijdse resultaten laten zien

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld het Convenant Hennepeteelt Zeeland West-Brabant 2013

<sup>15</sup> Damoclesbeleid gemeente Zoetermeer, 2015.

dat in verschillende gemeenten verschillende typen kwekerijen worden aangetroffen. Daardoor zijn in sommige gemeenten veel volumeruimingen mogelijk, terwijl in andere gemeenten veel maatwerkruimingen nodig zijn.

- ▶ Plukken telers. Gemeenten zetten samen met diverse partners in op het “plukken” van de overtreder. Het OM vordert de opbrengst van de kwekerij, de energiemaatschappij vordert de geleden schade van energiediefstal en de illegale aansluiting, de corporatie vordert betaling van herstel van de woning, de belastingdienst doet een naheffing op de inkomsten, de gemeente onderzoekt eventuele uitkeringsfraude. Het idee achter ‘plukken’ is om overtredders af te schrikken door fors ingrijpende maatregelen te treffen die mogelijk worden door een gecombineerde inzet van instanties.
- ▶ ‘Decriminaliseren’ van thuistelers en personen die kwekerijen huisvesten. Een aantal gemeenten combineren de tactiek van het ‘plukken’ met nazorg voor en nacontrole van mensen waarbij een kwekerij is aangetroffen. Zij doen dit om te voorkomen dat deze kwetsbare groep burgers meteen terugvalt in de criminaliteit.

### Aanpakken illegale verkoop

Om de illegale verkoop van cannabis door straatdealers aan te pakken gebruiken gemeenten een combinatie van maatregelen:

- ▶ Bestuursrechtelijk aanpakken individuen. Gemeenten zetten burgemeestersbevoegdheden in zoals een verblijfsontzegging of samenscholingsverbod. De gedachte achter deze bestuurlijke maatregelen is het verminderen van overlast in specifieke gebieden door dealers en runners de toegang tot een bepaald gebied te ontzeggen. Zo krijgen straatdealers in Venlo een gebiedsontzegging. Bij overtreding hiervan worden zaken zoveel als mogelijk “opgewerkt”, zodat de persoon strafrechtelijk kan worden aangepakt.
- ▶ Vervolgen straatdealers. Het maken van afspraken met het OM over de persoonsgerichte aanpak van straatdealers door middel van ZSM.<sup>16</sup> Het OM kan dealers versneld een taakstraf of geldboete opleggen voor veelvoorkomende en betrekkelijk eenvoudige delicten. Het idee is dat het snel, zonder tussenkomst van de rechter, opleggen van straf groter effect sorteert op daders, vanwege de directe koppeling tussen delict en sanctionerende maatregel.
- ▶ Maatregelen in specifieke gebieden. Gemeenten benutten cameratoezicht, maar ook het samenscholingsverbod voor het verminderen van overlast door dealers, runners en kopers in specifieke gebieden. Cameratoezicht kan een preventieve, afschrikkende werking hebben en onderdeel zijn van gericht optreden tegen gesignaleerde wetsovertredingen. Daarnaast zetten gemeenten waar nodig politie en boa’s in. De fysieke aanwezigheid van blauw op straat beoogt een preventief, afschrikkend effect op kopers en verkopers van cannabis op straat te hebben.

▶19

---

16 ZSM staat voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk

## Beheersen overlast coffeeshops

Een van de gedoogvoorwaarden is dat een coffeeshop geen overlast mag veroorzaken. Hiervoor zijn coffeeshops zelf verantwoordelijk. Daarnaast nemen gemeenten zelf maatregelen om de overlast in de omgeving van coffeeshops tegen te gaan. Gemeenten doen dit door onder meer:

- ▶ Limiteren aantal coffeeshops. Veel gemeenten hanteren een maximumbeleid (met een maximaal aantal gedoogde coffeeshops). Een voorbeeld is Helmond, waarin één coffeeshop wordt gedoogd.<sup>17</sup> Een aantal gemeenten gaan verder en hanteren een zogeheten nul-beleid. Dat betekent dat zij géén coffeeshops in de gemeente toestaan. De gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom voerden in 2009, na aanhoudende problemen met overlast van drugstoeristen, een nul-beleid in en sloten de bestaande coffeeshops in hun gemeente.<sup>18</sup> Hierdoor verminderde het aantal drugstoeristen significant, net als de drugsoverlast en de illegale handel. Bijkomend effect was het vrijkomen van capaciteit bij de politie.
- ▶ Spreiden coffeeshops. Sommige gemeenten kiezen voor het spreiden van coffeeshops. Op deze manier wordt concentratie van coffeeshops tegen gegaan. Hierdoor, zo is de gedachte, wordt de overlast in de omgeving van coffeeshops door bezoekers beperkt.
- ▶ Weren drugstoeristen. Eén van de maatregelen in het aangescherpte drugsbeleid (2011) is het zogeheten Ingezetenen criterium voor coffeeshops. Het I-criterium bepaalt dat alleen ingezetenen van Nederland in de coffeeshop mogen komen.<sup>19</sup> Het I-criterium is erop gericht drugstoeristen te weren.
- ▶ Hanteren 2-gram norm. Om eventuele doorverkoop aan drugstoeristen in te perken hanteert de gemeente Terneuzen een '2-gram norm' (in plaats van de landelijke 5-gram). Dit betekent dat een verkoop van maximaal 2 gram per klant wordt gedoogd. Een lagere maximumnorm ontmoedigt doorverkoop.
- ▶ Bevorderen eigen maatregelen coffeeshops. Gemeenten proberen coffeeshops op verschillende manieren te stimuleren eigen maatregelen te nemen om overlast tegen te gaan. Zo heeft de gemeente Venlo in de vergunningvoorwaarden opgenomen dat coffeeshops zorgen voor cameratoezicht en andere maatregelen nemen om overlast te beheersen. Ook voert de gemeente Venlo intensief periodiek overleg met de coffeeshops en de politie, om nieuwe ontwikkelingen te bespreken en afspraken te maken over nieuwe maatregelen. Een ander voorbeeld is het eerder genoemde keurmerk voor coffeeshops in Haarlem. In dat keurmerk staan onder andere afspraken over toegangscontrole op leeftijd, huis- en gedragsregels en het tegengaan van overlast en verhogen van de veiligheid.
- ▶ Handhaven gedoogcriteria. Gemeenten zien toe op naleving van de gedoogcriteria door coffeeshops door gerichte handhaving. Voor de verschillende criteria zijn, in zwaarte variërende, sancties opgenomen, zoals

17 Beleidsregel maximumstelsel coffeeshops Helmond 2014.

18 Nota cannabisbeleid Roosendaal 2009.

19 Het I-criterium is een aanvulling op de AHOJG-gedoogcriteria voor coffeeshops.

waarschuwen, tijdelijke sluiting of het vervallen van de gedoogstatus zodra harddrugs wordt aangetroffen. De handhaving is vast onderdeel van het lokale drugsbeleid.<sup>20</sup>

#### 4.4 Bestrijding georganiseerde misdaad en ondermijning

Gemeenten werken samen met instanties zoals de politie en justitie aan bestrijding van de georganiseerde misdaad. Ze trachten, veelal gesteund door het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), tot een integrale programmatieke aanpak te komen.

##### Aanpakken cruciale facilitatoren

Het CCV heeft een zogeheten barrièremodel 'hennep' opgesteld, waarin criminele processen in beeld worden gebracht. Het model is een hulpmiddel om in die processen barrières op te werpen, zodat het criminele proces wordt verstoord. Het model onderscheidt zeven stappen: verwerven locatie, inrichten, aanschaf kweekmaterialen, kweken, oogsten en opslag, vervoer, afzet en handel en gebruik opbrengsten.

Aan de hand van het barrièremodel 'hennep' heeft het RIEC in Brabant nader onderzoek gedaan naar bepalende actoren in het criminele proces. Vervolgens is de keuze gemaakt zich in de aanpak specifiek te richten op de zogeheten cruciale facilitatoren in de cannabisproductie en -handel, zoals growshops, notarissen, elektriciens en makelaars. Door deze cruciale schakels aan te pakken, zo is de gedachte, wordt de productie van cannabis effectief verstoord.

►21

##### Afnemen criminele vermogens

Belangrijk onderdeel van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is het afpakken van criminele vermogens. Doel hiervan is om criminelen te raken waar het pijn doet. De aanpak loopt langs verschillende lijnen: strafrecht, fiscaalrecht en bestuursrecht. Hoewel er meer en meer integraal wordt samengewerkt tussen gemeenten, politie, OM en Belastingdienst is er nog veel ruimte voor versterking van het integraal afnemen van vermogens. Onder meer door meer samenwerking, het formuleren van gezamenlijke ambities, het uitwisselen van goede werkwijzen en het beter benutten van ontneming vanuit de Belastingdienst.<sup>21</sup>

##### Aanpakken kopstukken en netwerken

Veel samenwerkingsverbanden, zoals in Zeeland West-Brabant,<sup>22</sup> beogen door betere uitwisseling van informatie partners in staat te stellen tot opsporing en vervolging van criminele netwerken en personen in de georganiseerde cannabis. Het RIEC speelt vaak een sleutelrol.

20 Wiet in de Rozenstad, Drugsbeleid gemeente Oldambt, 2014.

21 Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen, 2015.

22 Convenant hennepsteelt Zeeland West-Brabant 2013.

### **Weren malafide ondernemers**

Gemeenten benutten de wet Bibob om malafide eigenaren van coffeeshops uit de sector te weren. Bij het starten van een nieuwe coffeeshop, of het overdragen van de vergunning, wordt de Bibob-procedure benut om te voorkomen dat een malafide persoon eigenaar van een coffeeshop kan worden. In het keurmerk heeft Haarlem als voorwaarde opgenomen dat een Bibob-toets positief moet verlopen. Daarmee wordt de Bibob-procedure uitgebreid naar de huidige eigenaren van coffeeshops.

Gemeenten benutten de wet Bibob ook om malafide ondernemers te weren uit andere sectoren, zoals de vastgoedsector, en om te voorkomen dat drugsgeld wordt witgewassen.



## 5 Beschouwing

In voorgaande hoofdstukken hebben we de problemen met het huidige cannabisbeleid geschetst. We constateren dat het anders moet. De ervaren problematiek is dermate ernstig dat er een grote inspanning nodig is om die aan te pakken. En die inspanning moeten we gezamenlijk als lokale en landelijke partijen leveren. We constateren dat er op lokaal niveau een integrale aanpak nodig is, en dat die lokale aanpakken moeten passen in een consistent en bruikbaar landelijk beleidskader. In de volgende paragrafen werken we dit verder uit.

### 5.1 Naar integraal, lokaal beleid, ...

De lokale problemen die cannabis veroorzaakt vragen om lokale oplossingen. Gemeenten moeten, samen met hun partners, tot een goed lokaal cannabisbeleid komen, waarin ze een aanpak voor de specifieke lokale opgaven formuleren. Omdat de problemen per gemeente kunnen verschillen, zullen er ook verschillen moeten zijn in het lokale beleid.

In die lokale aanpak werken lokale partners als corporaties en welzijnsinstellingen samen met landelijke partners als politie, openbaar ministerie, belastingdienst en energiemaatschappijen. De gemeente heeft, naast een rol in de handhaving en vergunningverlening, ook een regierol. De gemeente is verantwoordelijk om de partijen bij elkaar te brengen en te zorgen voor goede samenwerking. De driehoek dient voor afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen en de politie-inzet.

►23

Het is van groot belang dat de aanpak echt integraal is. Maatregelen moeten elkaar versterken, in samenhang genereert elke afzonderlijke maatregel meer effect. Dat betekent dat de aanpak meer is dan een “nietje door beleidsplannen van verschillende organisaties”, en zelfs meer is dan multidisciplinair samenwerken. Een echt integrale aanpak is gebaseerd op een gezamenlijk geformuleerde, samenhangende visie: wat zijn onze doelen en binnen welke uitgangspunten willen we die bereiken? Is de coffeeshop een belangrijk instrument in het beschermen van de gezondheid van gebruikers en het tegengaan van overlast van illegale verkoop, of is het een trekpleister voor drugstoeristen geworden en een bron van overlast? “Plukken” we mensen die een kwekerij huisvesten of zetten we in op het voorkomen dat ze terugvallen in het criminele circuit? Zetten we in op het zoveel en zo snel mogelijk sluiten van illegale kwekerijen of op het in kaart brengen en oprollen van achterliggende netwerken? Het antwoord op dit soort vragen geeft richting aan de aanpak, en pas als een gezamenlijk antwoord is geformuleerd kunnen partijen tot een gezamenlijke aanpak komen.

Een echt integrale aanpak is ook een consistente aanpak, in de keten. Nog te

vaak zien we bijvoorbeeld dat de politie stevig inzet op het opsporingsonderzoek naar een vermeend sleutelpersoon uit een crimineel netwerk, en dat de zaak vervolgens bij het OM geen prioriteit krijgt. Of dat kwetsbare mensen die een kwekerij huisvesten “geplukt” worden, zonder dat er ondersteuning is om het leven weer op orde te krijgen, waardoor ze weer een prooi zijn voor de georganiseerde misdaad.

Een integrale aanpak vraagt ook om een gezamenlijke inzet van capaciteit en middelen. Nog te vaak zien we dat het onderwerp niet bij alle partners even hoog op de agenda staat. Ook zien we dat bezuinigingen bij diverse partijen, van het Openbaar Ministerie tot de Belastingdienst, ten koste gaan van de beschikbare capaciteit voor het aanpakken van de problemen.

Tot slot vraagt een integrale aanpak ook om een heldere positie voor de bestuurder. Deze moet kunnen handelen zonder daarbij in een spagaat terecht te komen waarbij ze enerzijds het gebruik en de verkoop in coffeeshops gedogen en anderzijds de cannabisproductie en illegale handel vervolgen. Dit maakt bestuurders kwetsbaar.

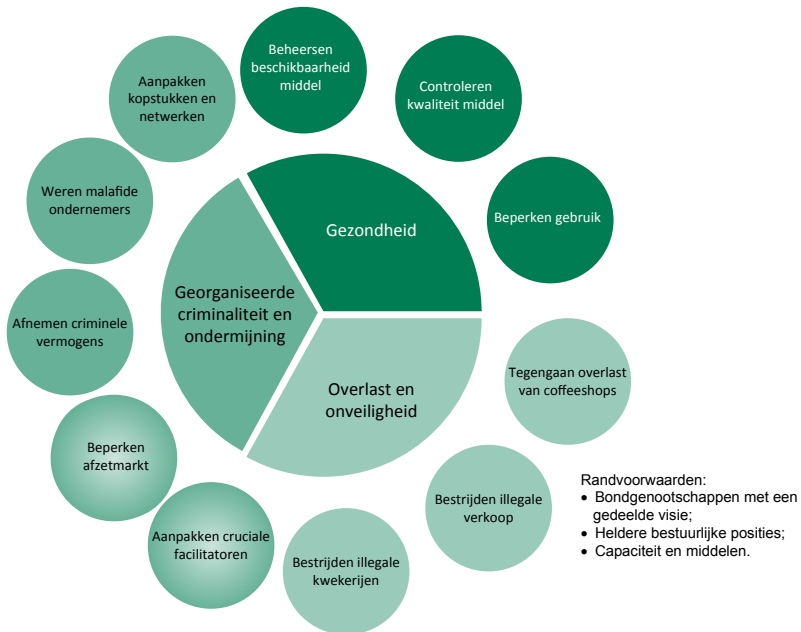
### Hulpmiddel: stuurwiel

Hulpmiddel om tot zo’n integrale aanpak te komen is een zogenaamd stuurwiel. Een stuurwiel is een manier om een complex vraagstuk vanuit verschillende perspectieven te benaderen en om tot een integrale en consistente aanpak te komen. Centraal in het stuurwiel staat de visie van de partijen; welke doelstellingen willen de partijen bereiken, welke uitgangspunten gelden daarbij. Daar omheen staan de knoppen waar aan gedraaid kan worden om die doelstellingen te bereiken. Knoppen zijn variabelen die beïnvloed kunnen worden.

Centraal in het stuurwiel voor de aanpak van de cannabisproblematiek staan wat ons betreft drie doelstellingen, die op lokaal niveau specifiek gemaakt kunnen worden:

- ▶ Het beschermen van de volksgezondheid tegen de risico’s van cannabisgebruik;
- ▶ Het verminderen van overlast en onveiligheid als gevolg van cannabisproductie, -handel en -gebruik;
- ▶ Het aanpakken van de georganiseerde criminaliteit die achter de cannabisproductie en -handel zit en de ondermijning als gevolg daarvan.

Onder andere op basis van de maatregelen die we in hoofdstuk vier hebben besproken zien wij de volgende beïnvloedbare variabelen.



Mogelijk zijn er nog meer opties. Zeker is dat er diverse maatregelen zijn om deze variabelen te beïnvloeden. Zo kan de knop “beheersen van de beschikbaarheid van het middel” bij volksgezondheid op verschillende manieren worden ingevuld: bijvoorbeeld door minder coffeeshops toe te staan of lagere verkoophoeveelheden te accepteren. De aanpak van kwekerijen kan vorm krijgen door zoveel en zo snel mogelijk te ruimen en daarmee de aantrekkelijkheid te verminderen, of door de legitimiteit van het kweken van cannabis te verminderen. Het verminderen van het aantal kopers kan zich richten op het weren van buitenlandse drugstoeristen, of op het tegengaan van gebruik onder Nederlanders. Het beperken van de afzetmarkt kan zich richten op het tegengaan van export (bv. door transportcontroles) of door te zorgen dat de coffeeshops op een andere wijze aan hun producten kunnen komen (bv. via regulering van de teelt).

We zouden graag zien dat een dergelijk hulpmiddel verder wordt uitgewerkt om gemeenten en hun partners te ondersteunen om tot een echt integrale aanpak te komen.

## 5.2 ... in een consistent landelijk beleidskader

We constateren dat het huidige landelijke cannabisbeleid te veel beperkingen geeft om tot een goede lokale aanpak te komen. Aan een aantal knoppen kunnen we nauwelijks draaien. Vanuit het perspectief van volksgezondheid zien we een gebrek aan mogelijkheden om toezicht te houden op de samenstelling en kwaliteit van de verkochte cannabis, om gebruikers te informeren en voor te lichten en om problematisch gebruik te signaleren en erop in te spelen. Vanuit

het perspectief van overlast en onveiligheid en het bestrijden van de georganiseerde misdaad zien we dat het bestrijden van illegale kwekerijen vechten tegen de bierkaai is en dat de georganiseerde misdaad, die hier vaak achter zit, onvoldoende aangepakt kan worden. We constateren dat het huidige beleid de illegale productie legitimeert en aantrekkelijk maakt voor mensen die snel geld willen verdienen. We verwachten veel van het beperken van de afzetmarkt voor illegaal geproduceerde cannabis, maar deze knop kunnen we nu alleen bedienen door coffeeshops te sluiten. Met alle negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en openbare orde van dien. Ook het beleid ten aanzien van coffeeshops werkt averechts: enerzijds hebben zij zich kunnen ontwikkelen tot soms grote commerciële organisaties, anderzijds zorgen de huidige beperkingen voor afname van hun aantal, waardoor ze een minder grote rol kunnen spelen in het beschermen van de volksgezondheid en het beperken van overlast.

Belangrijke oorzaak is de inconsistentie in het huidige cannabisbeleid: de gedoogde verkoop en de niet-toegestane productie van cannabis. Deze inconsistentie zorgt voor een gedoogde afzetmarkt voor door de georganiseerde misdaad geproduceerde cannabis. De inconsistentie zorgt ervoor dat we geen toezicht kunnen houden op de producten die verkocht worden. En de inconsistentie zorgt voor een dubbele boodschap, waardoor de cannabisteelt gelegitimeerd wordt.

26 ◀

We pleiten dan ook voor een nieuw landelijk beleidskader. Dat beleidskader moet consistent zijn voor de hele cannabisketen.

### **Uitgangspunten voor een nieuw landelijk beleidskader**

Een nieuw landelijk beleidskader moet gebaseerd zijn op een gezamenlijk en consistent beeld van hoe de landelijke en lokale partijen aankijken tegen cannabis en de bijbehorende problematiek en vanuit welke visie de partijen gezamenlijk die problemen gaan oplossen. Pas dan is het mogelijk om tot echt integrale aanpakken te komen.

Hieronder schetsen we een aantal elementen die wat ons betreft onderdeel zouden moeten zijn van die landelijke visie:

- ▶ Cannabis is niet meer weg te denken uit Nederland. Daarvoor is het gebruik te wijd verspreid onder de bevolking. "Drooglegging" is dan ook geen te realiseren optie meer, beleid moet zich richten op het beperken van de schadelijke gevolgen van cannabisgebruik, zowel voor de gebruiker als voor de samenleving.
- ▶ We moeten stoppen met gedogen. Een onderwerp als cannabis, met juridische, medische, maatschappelijke en internationale relevantie, verdient het om in volle omvang (formeel) wettelijk te worden geregeld.
- ▶ Het cannabisbeleid moet een heldere positie creëren voor lokale bestuurders in de omgang met cannabis. Bestuurders moeten uit de spagaat komen waarbij ze enerzijds het gebruik en de verkoop in coffeeshops gedogen en

anderzijds de cannabisproductie en illegale handel vervolgen. Dit maakt bestuurders kwetsbaar.

- ▶ We pleiten voor een toekomstbestendig cannabisbeleid. Het cannabisbeleid moet in staat zijn om nieuwe ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling van nieuwe vormen van cannabis of ontwikkelingen in de verkoop van cannabis, te accommoderen. We zijn het ook eens met de commissie-Van de Donk, die schetst dat de huidige grootschalige en (ook) op de buitenlandse markt georiënteerde coffeeshops niet wenselijk zijn, en dat de coffeeshop weer een kleinschalige voorziening voor de lokale markt moet worden.
- ▶ Het cannabisbeleid moet helder en uitlegbaar zijn aan de samenleving. Het cannabisbeleid mag niet langer een "morele legitimatie" verschaffen voor illegale activiteiten als hennepkwekerijen.
- ▶ Het cannabisbeleid moet juridisch houdbaar zijn.

### Pijlers van een landelijk beleidskader

Een nieuw landelijk beleidskader moet gebaseerd zijn op drie pijlers:

- 1 Preventie. Cannabis is en blijft een product dat een gevaar vormt voor de volksgezondheid. Het is daarom van belang dat stevig wordt ingezet op preventie van het gebruik van cannabis. We hebben het dan over preventie van gebruik in zijn algemeenheid, en specifiek over het gebruik door minderjarigen en door probleemgroepen. Gemeenten zetten hier al stevig op in, samen met hun lokale en landelijke partners (zie hoofdstuk 4).
- 2 Handhaving. De huidige cannabissector wordt gekenmerkt door het overtreden van de wetten en regels. In sommige gevallen worden deze overtredingen gedoogd (bv. verkoop), in andere gaat het om het willens en wetens overtreden van de wet (bv. bij kwekerijen). Wil een nieuw beleidskader succesvol zijn in het creëren van een nieuwe, meer wenselijke situatie, dan is het handhaven van de nieuwe regels cruciaal. Daarbij is speciale aandacht nodig voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.
- 3 Consistent beleid voor productie en verkoop. Zoals gezegd is de huidige inconsistentie tussen de gedoogde verkoop en de bestrijding van de productie van cannabis een belangrijke reden voor de huidige problemen. Een nieuw landelijk beleidskader moet daarom consistent beleid voeren voor de hele keten, van productie tot en met verkoop.

## 6 Naar een consistente keten

In dit hoofdstuk zoemen we in op de derde pijler, een consistent beleid voor de hele cannabisketen. In de afgelopen jaren zijn diverse varianten geopperd. Op hoofdlijnen zien we drie oplossingsrichtingen:

- 1 Vrijgeven;
- 2 Verbieden;
- 3 Regelen.

In dit hoofdstuk doen we een gedachtenexercitie; we doordenken de gevolgen van de invoering van elk van deze oplossingsrichtingen. Voor elk scenario beschrijven we op welke aannames het scenario is gebaseerd en hoe de keten in het scenario is georganiseerd. Vervolgens doordenken we de gevolgen in termen van de bestuurlijke opgaven. Wat is de opgave, zowel landelijk als lokaal, als we in het scenario de volksgezondheid willen beschermen, overlast en onveiligheid tegen willen gaan en de georganiseerde criminaliteit en ondermijning willen bestrijden?

### 6.1 Scenario 1: Vrijgeven

Het eerste scenario is het vrijgeven van de productie en de verkoop van cannabis. Cannabis wordt in dit scenario een gebruiksproduct, net als zoveel andere producten. Cannabis wordt daartoe uit de Opiumwet gehaald.

Dit scenario is gebaseerd op de volgende aannames:

- ▶ Cannabisgebruik is te wijdverspreid in de Nederlandse samenleving, is te veel ingeburgerd om helemaal uit te bannen. Ontmoedigen van gebruik is het hoogst haalbare.
- ▶ Normalisatie van cannabis verandert de overlast die mensen ervaren. Door van cannabis een "normaal" gebruiksproduct te maken, verdwijnt het stigma. De overlast die mensen ervaren van cannabis wordt daardoor vergelijkbaar met de overlast die mensen ervaren van tabak.
- ▶ Cannabisgebruik is weliswaar niet geheel zonder risico's voor de gezondheid, maar er kan vertrouwd worden op kritische en zelfredzame burgers, en op aanbieders die produceren wat hun klanten willen.
- ▶ Bij het vrijgeven van cannabis heeft de overheid voldoende handvatten om schadelijke gezondheidseffecten tegen te gaan en om de veiligheid van productielocaties te waarborgen. Denk aan het instrumentarium dat wordt ingezet om de schadelijke effecten van alcohol en tabak tegen te gaan, en aan het instrumentarium voor risicovolle productiebedrijven.

#### Keten

In dit scenario wordt de cannabisketen als volgt georganiseerd:

- ▶ De verkoop van cannabis én de productie van cannabis worden gelegali-

seerd en vrijgegeven. De strafbaarstelling van deze activiteiten verdwijnt, productie en verkoop van cannabis worden economische activiteiten vergelijkbaar met alcohol- en tabaksproducten.

- ▶ Elke ondernemer heeft de mogelijkheid om een cannabiskwekerij en/of een verkooppunt te starten. De logistiek wordt aan de vrije markt overgelaten. Ook producten en diensten die nodig zijn om cannabis te produceren worden gelegaliseerd (denk aan de growshop).
- ▶ De overheid stelt alleen waar echt nodig voorwaarden en grenzen. Opties zijn bijvoorbeeld beperkingen voor het maken van reclame, leeftijdsgrenzen voor gebruik, verboden op het gebruik in specifiek aangewezen gebieden. Ook heft de overheid belastingen, waarmee de prijs van cannabisproducten wordt beïnvloed.

### Bestuurlijke opgave

We zien in dit scenario een aantal bestuurlijke opgaven:

- ▶ In dit scenario dreigt het financiële belang, zowel van de ondernemers (hoge verkoopcijfers) als van de overheid (hoge belastinginkomsten), de overhand te krijgen boven het gezondheidsbelang. Een belangrijke opgave is dan ook het bewaken dat vrijgave niet leidt tot onbedoelde neveneffecten of schade voor de volksgezondheid. We achten het waarschijnlijk dat snel behoefte zal ontstaan om maatregelen te nemen om gebruik in zijn algemeenheid tegen te gaan, om zoveel mogelijk te voorkomen dat risicogroepen (zoals jongeren of probleemgebruikers) cannabis gebruiken en om toezicht te houden op de kwaliteit en samenstelling van de beschikbare middelen. Dit moet de overheid doen met vergelijkbaar instrumentarium als voor alcohol en tabak.
- ▶ Het beïnvloeden van de verkoopprijs van cannabis is een belangrijk instrument in dit kader, bijvoorbeeld via het vaststellen van minimumprijzen of het heffen van belastingen. Het is een ingewikkelde opgave om het juiste prijsniveau te bepalen. Een te hoge prijs zorgt voor het blijven bestaan van een zwarte markt voor cannabisproducten, en daarmee voor overlast, onveiligheid en criminaliteit. Een te lage prijs maakt gebruik te laagdrempelig.
- ▶ Een andere belangrijke bestuurlijke opgave is het tegengaan van overlast, vooral de overlast van verkoop en gebruik. Lokale overheden zullen proberen met de verkooplocaties afspraken te maken over het beperken van de overlast, vergelijkbaar met zoals zij afspraken maken met horecahouders. Het ontbreken van strikte voorwaarden voor verkoop in dit scenario maakt dit een complexe opgave voor de lokale overheid. Ook zal Nederland een grote aantrekkingskracht (blijven) hebben op buitenlanders die cannabis willen kopen in een bonafide setting.
- ▶ In dit scenario is het bestrijden van de georganiseerde misdaad een grote uitdaging, nog groter dan die nu is. Een risico in dit scenario is dat de productie voor de legale Nederlandse markt vermengd raakt met de productie voor de illegale buitenlandse markt. Bonafide producenten en verkopers lopen het risico te maken te krijgen met diefstal en overvallen door de georganiseerde misdaad, die hun product in het buitenland voor veel geld

kunnen verkopen. Daarnaast wordt de huidige strategie van het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit door de cruciale facilitatoren, zoals growshops, aan te pakken onuitvoerbaar, omdat die facilitatoren ook in de legale markt opereren.

- ▶ De keuzes in dit scenario passen niet in de context van de internationale verdragen. In dit scenario heeft de landelijke overheid dan ook een grote opgave om het cannabisbeleid te verdedigen in de internationale politieke arena en te voorkomen dat het cannabisbeleid negatieve consequenties heeft voor de internationale positie van Nederland.

## 6.2 Scenario 2: Verbieden

In dit scenario wordt de productie en verkoop van cannabisproducten geheel verboden. De verkoop in coffeeshops worden niet langer gedoogd, de productie blijft strafbaar. Beide activiteiten worden actief vervolgd.

Dit scenario is gebaseerd op de volgende aannames:

- ▶ Cannabisgebruik is slecht voor de gezondheid en moet zoveel mogelijk worden voorkomen.
- ▶ Het verbieden van de verkoop en productie van cannabis is een effectieve manier om gebruik te voorkomen. Door te verbieden geeft de overheid een duidelijk signaal af en wordt cannabisgebruik minder laagdrempelig dan wanneer de productie en verkoop (al dan niet oogluikend) worden toegestaan.
- ▶ Het verbieden van de verkoop en productie biedt de lokale overheid en partners een helder kader om overlast en onveiligheid tegen te gaan en de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.

### Keten

In dit scenario wordt de cannabisketen als volgt georganiseerd:

- ▶ In dit scenario is geen sprake van een toegestane keten van de productie en verkoop van cannabis. Het zijn illegale activiteiten, plegers worden actief vervolgd.
- ▶ De gedoogde verkoop van cannabis in de coffeeshops stopt. Coffeeshophouders krijgen een termijn om hun zaak op te doeken of om te vormen.
- ▶ Het Openbaar Ministerie zet in op het vervolgen van eenieder die actief is in de productie en verkoop, inclusief het faciliteren ervan.

### Bestuurlijke opgave

We zien in dit scenario een aantal bestuurlijke opgaven:

- ▶ Dit scenario betekent het wegvallen van de coffeeshops. Dit betekent dat het cannabisbeleid van gemeenten, waarin de coffeeshops vaak een centrale rol spelen, op de schop moet. De uitdaging is om alternatieve (en effectievere) manieren te vinden om de volksgezondheid te beschermen en overlast van de verkoop en het gebruik van cannabis tegen te gaan.
- ▶ Vanuit het perspectief van de volksgezondheid zorgt het verdwijnen van het gedoogde verkoopkanaal dat het toezicht op de verkoop en op het



gebruik verdwijnt, en dat de scheiding van de markten voor soft- en harddrugs wegvalt. Een deel van de cannabisgebruikers zal zich wenden tot de illegale markt om cannabis te kopen. De uitdaging is om manieren te vinden om de gezondheid van deze gebruikers te beschermen. Bijvoorbeeld door een andere boodschap van preventief beleid: "pas op waar je aan begint, cannabis is een risicovol product en bovendien nog verboden ook."

- ▶ In dit scenario verdient de illegale markt extra aandacht, omdat een deel van de huidige gebruikers zich tot die markt zal wenden om aan cannabis te komen. Het bestrijden van de illegale markt voor cannabis wordt vergelijkbaar met de bestrijding van harddrugs. Ook zal de overheid in moeten zetten op het bestrijden van de thuisteelt.

### 6.3 Scenario 3: Regelen

In dit scenario kiest de overheid ervoor om de productie en de verkoop van cannabis te regelen. De overheid creëert een systeem van regels waarbinnen de productie en verkoop onder strikte voorwaarden is toegestaan. Dit systeem wordt juridisch verankerd in de wet.

Dit scenario is gebaseerd op de volgende aannames:

- ▶ Cannabis is een roes- en genotsmiddel met potentiële negatieve effecten op de gebruiker en de samenleving (overlast).
- ▶ Het gebruik van cannabis is niet meer weg te denken. Het is, vanuit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de volksgezondheid en de openbare orde en veiligheid, daarom beter om verantwoord gebruik te faciliteren dan om het product helemaal vrij te geven of te verbieden.
- ▶ Het stellen van regels voor de productie én de verkoop van cannabis zorgt ervoor dat de overheid grip houdt op productie en verkoop. Daardoor kan de overheid de belangen van de volksgezondheid bewaken en overlast tegengaan.

▶31

#### Keten

In dit scenario wordt de cannabisketen als volgt georganiseerd:

- ▶ De overheid stelt strikte regels op voor de verkoop van cannabis én de productie van cannabis. Alleen onder strikte voorwaarden mag cannabis worden geproduceerd en verkocht. Overige vormen van cannabisproductie en verkoop worden door het Openbaar Ministerie actief vervolgd.
- ▶ De overheid stelt regels voor het hele systeem van productie en verkoop. Met betrekking tot de productie stelt de overheid bijvoorbeeld de voorwaarden voor de productie (de omstandigheden voor teelt, de omgang met afval), het aantal organisaties dat mag produceren, hoe kwaliteitscontroles plaatsvinden en welke hoeveelheden geproduceerd mogen worden. Met betrekking tot de verkoop stelt de overheid voorwaarden zoals welke producten, aan wie, hoeveel en hoe vaak verkocht mogen worden. Ook worden voorwaarden geformuleerd om de georganiseerde criminaliteit uit de sector te weren (zoals Bibob) en voorwaarden voor het verplicht betrekken van de verkoopwaar bij legale productieorganisaties. De afspraken uit het

keurmerk van de gemeente Haarlem (zie hoofdstuk 4) kunnen een inspiratiebron zijn voor aanvullende voorwaarden.

- ▶ Er zijn verschillende opties om het systeem vorm te geven. Bijvoorbeeld welke organisaties mogen produceren en verkopen (regulering, overheidsbedrijven of social cannabis clubs), en welke bestuurslaag de regels stelt (lokale of landelijke overheid). Aan elke optie zitten haken en ogen (van de complexiteit van het uitgeven van schaarse vergunningen bij regulering tot de registratievereisten bij cannabisclubs).

### Bestuurlijke opgave

We zien in dit scenario een aantal bestuurlijke opgaven:

- ▶ In dit scenario moet de overheid de juiste voorwaarden voor de productie en verkoop van cannabis bepalen. Deze voorwaarden moeten het belang van de volksgezondheid dienen. Zo moet de beschikbaarheid van cannabis voor minderjarigen en probleemgebruikers worden voorkomen en moet de kwaliteit en samenstelling van cannabis gecontroleerd worden. De voorwaarden moeten ook het belang van het bestrijden van overlast dienen. Denk aan voorwaarden voor de vestiging van productiebedrijven en van verkooppunten (of gecombineerde productie- en verkooppunten).
- ▶ Ook in dit scenario speelt het beïnvloeden van de verkoopprijs van cannabisproducten een belangrijke rol. Hierbij gelden dezelfde afwegingen als in scenario 1 (vrijgeven).
- ▶ Een grote opgave is het vormgeven van de verkoop van cannabis, zodanig dat deze bijdraagt aan de doelstellingen van het beleid. Hoe transformeren we de huidige gedoogde verkooppunten (coffeeshops) naar kleinschalige en op de lokale markt gerichte voorzieningen? Hoe zorgen we voor een kwaliteitsslag, waardoor de verkooppunten weer hun belangrijke rol kunnen vervullen in het voorlichten van gebruikers en het signaleren en tegengaan van problematisch gebruik? Wat zijn kaders voor een levensvatbare verkoopmarkt, met voldoende en bonafide verkooppunten om de volksgezondheid te dienen en overlast te beperken? Hoe gaan we om met de verkoop via Internet? Het Haarlemse keurmerk biedt hiervoor nuttige handvatten.
- ▶ In dit scenario is het bestrijden van de georganiseerde misdaad een grote uitdaging, net als in scenario 1. Ook in dit scenario bestaat het risico dat de productie voor de Nederlandse markt vermengd raakt met de productie voor de buitenlandse markt, of dat de georganiseerde misdaad invloed tracht te verwerven op het systeem. In dit scenario heeft de overheid wel meer mogelijkheden dan in scenario 1 om vermenging tegen te gaan, bijvoorbeeld met behulp van Bibob. Net als in scenario 1 loopt de productie en verkoop risico's op diefstal en overvallen door de georganiseerde misdaad. Dat betekent dat ook over beveiliging regels moeten worden gesteld. Voor een deel kan de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van productie, opslag, transport en verkoop bij de uitvoerende organisaties worden gelegd. Uiteindelijk blijft de veiligheid toch een overheidstaak. In tegenstelling tot in scenario 1 blijft het in dit scenario wel mogelijk om de strategie

van het aanpakken van cruciale facilitatoren te handhaven.

- ▶ De lokale overheid staat aan de lat om de productie en verkoop in te passen in de lokale samenleving. We verwachten dat de inpassing van de productie geen grote problemen oplevert. Het moet goed mogelijk zijn om geschikte productielocaties te vinden en om bedrijven via de voorwaarden te weren van ongeschikte locaties. Het inpassen van de verkoop is een opgave die nu ook bij gemeenten ligt. Het gaat dan om het maken van afspraken met de verkopers over het tegengaan van overlast, maar ook het maken van afspraken met de buurt en de politie, het inzetten van handhavers, camera's en het bestuurlijk instrumentarium, etc. Gemeenten hebben veel ervaring opgedaan op dit terrein en er zijn veel goede voorbeelden die uitgewisseld kunnen worden.
- ▶ Er is veel discussie over of dit scenario past binnen de internationale verdragen. Dit lijkt vooral af te hangen van de interpretatie van de ruimte die deze verdragen bieden. We zien verschillende landen waar dit scenario in de praktijk wordt gebracht (bijvoorbeeld de VS, Spanje en Uruguay). In ieder geval zal de landelijke overheid ook in dit scenario het cannabisbeleid in het buitenland moeten verdedigen en negatieve effecten op de internationale betrekkingen zoveel mogelijk moeten voorkomen.

## 6.4 Een pleidooi voor een geregelde keten

We hebben drie scenario's voor consistent beleid voor de keten doordacht en steeds onderzocht wat de bestuurlijke opgaven zijn bij invoering van het scenario. Uit deze exercitie volgt dat het regelscenario het best past bij onze uitgangspunten en de beste handvatten bevat om de problematiek effectief aan te pakken. Hieronder schetsen we onze afweging.

▶ 33

Het cannabisbeleid blijft gebaseerd op het volksgezondheidsbelang. Bij vrijgeven ligt de verantwoordelijkheid voor de gezondheid volledig bij gebruikers en marktpartijen. In het verbodsscenario is volksgezondheid ondergeschikt aan openbare orde en veiligheid, omdat de overheid geen instrumenten meer heeft om cannabisgebruik in goede banen te leiden. In het regelscenario kiest de overheid voor een balans tussen het stellen van voorwaarden en de verantwoordelijkheden van gebruikers en marktpartijen. In het regelscenario heeft de overheid de meeste legitimiteit om voorwaarden te stellen vanuit het perspectief van volksgezondheid. In het vrijgave scenario zal de overheid steeds haar positie en belang moeten bevechten op het individu en marktpartijen.

Het regelscenario biedt ons inziens de beste perspectieven om een rem te zetten op de normalisering van het cannabisgebruik. Cruciaal bij gebruik van roesmiddelen zijn de beschikbaarheid en de prijs. In het regelscenario worden deze aan voorwaarden gebonden. Bij vrijgave én bij verbieden is hiervan in beginsel geen sprake. Beleid dat inzet op ontmoedigen en beperken van de schade van gebruik heeft een bredere basis nodig dan verbieden of juist volledig vrijgeven. Het regelscenario biedt als enige scenario mogelijkheden voor inkadering en handhaving op belangrijke thema's als het ontmoedigen van gebruik onder de

18 jaar, controle op de productie (bijvoorbeeld kwaliteit en samenstelling) en de verkoop (bijvoorbeeld voorlichting). Ook wordt in dit scenario de scheiding van de markten van soft- en harddrugs versterkt.

Op het gebied van overlast en onveiligheid biedt het regelscenario de beste mogelijkheden om de problematiek effectief aan te pakken. De overheid stelt voorwaarden aan productie en verkoop. De legale productie en verkoop worden daardoor belangrijke instrumenten in het beheersen van overlast en onveiligheid. De overheid zorgt door middel van voorwaarden aan zaken als vestiging en bedrijfsvoering dat productie en verkoop ingepast worden in de lokale gemeenschap en dat leefbaarheid en veiligheid voor omwonenden worden beschermd. Bovendien worden legale verkooppunten in dit scenario verplicht om cannabis in te kopen bij legale productiepunten. Daardoor verdwijnt de afzetmarkt voor illegaal geproduceerde cannabis, die de coffeeshops in het huidige gedoogbeleid vormen. We verwachten dat hierdoor de vraag naar illegaal geproduceerde cannabis afneemt. Dit stelt ons in staat effectiever op te treden tegen illegale cannabisproductie in woningen en bedrijfspanden.

Het regelscenario bevat tevens goede handvatten voor het bestrijden van de georganiseerde criminaliteit. De georganiseerde criminaliteit heeft een belangrijke rol in de illegale productie van cannabis. We verwachten dan ook dat de georganiseerde criminaliteit geraakt wordt door het verdwijnen van de afzetmarkt voor illegaal geproduceerde cannabis. Doordat de overheid in dit scenario voorwaarden stelt aan de productie en verkoop van legale cannabis, heeft de overheid in dit scenario de beste instrumenten om de georganiseerde criminaliteit te weren uit het legale systeem. Ook verdwijnt in dit scenario de legitimatie voor het illegaal produceren van cannabis, doordat deze cannabis niet meer via gelegitimeerde kanalen (de coffeeshops) kan worden afgezet. Samen met een eenduidige boodschap van de overheid over de voorwaarden voor legale cannabisproductie en de strafbaarheid van illegale cannabisproductie, zet dit een rem op de democratisering van de cannabisproductie en -handel. Ook wordt de positie van lokale bestuurders versterkt. In het regelscenario zijn ze niet meer indirect betrokken bij de georganiseerde criminaliteit, via de afgifte van gedoogvergunningen.

Het regelscenario biedt tot slot de beste mogelijkheden om binnen een landelijk kader tot lokaal maatwerk te komen. Daarmee komt het tegemoet aan uiteenlopende politieke en levensbeschouwelijke opvattingen over cannabis en de voorwaarden die gemeenten aan de cannabisproductie, -handel en -verkoop willen stellen. Het vrijgave scenario komt niet tegemoet aan gemeenten waarbinnen een meerderheid cannabis en cannabisgebruik op geen enkele manier wil faciliteren, in het verbodsscenario is er geen ruimte voor gemeenten die voorstander zijn van liberalisering van het drugsbeleid.

## 7 Samenvatting en conclusies

Het gedoogbeleid voor cannabis ligt de laatste jaren vaak onder vuur. Veel gemeenten ervaren dat het beleid niet meer past bij de huidige problematiek en niet bijdraagt aan een effectieve aanpak. Tegelijkertijd zijn er diverse opvattingen over alternatieven. Daarom heeft de VNG een bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid geformeerd. De opdracht aan de werkgroep was om de problematiek en oplossingsrichtingen in kaart te brengen en om advies uit te brengen aan de landelijke politiek. De werkgroep heeft een literatuurstudie uitgevoerd, gesproken met diverse (praktijk)deskundigen en met diverse beleidsmedewerkers van gemeenten.

### 7.1 Het failliet van het gedogen

De werkgroep concludeert dat het gedoogbeleid niet meer past bij de huidige omstandigheden. Het gedoogbeleid is een tijdlang succesvol geweest, maar staat nu in de weg om problemen effectief aan te pakken. De veranderende omstandigheden, vooral de greep die de georganiseerde misdaad heeft op de cannabisproductie en -handel, maken het gedoogbeleid onhoudbaar.

De cannabisproductie en -handel zorgt voor grote maatschappelijke en bestuurlijke problemen in onze gemeenten. We maken ons zorgen over problematisch cannabisgebruik en over de kwaliteit en samenstelling van de cannabis die wordt verkocht. Daarnaast gaat er een grote ondermijnende werking uit van de cannabisproductie en -handel. We zien een democratisering van de georganiseerde criminaliteit optreden; steeds meer mensen raken betrokken bij de georganiseerde misdaad door deel te nemen aan de cannabisproductie. Deze problemen zijn urgent: als we niks doen worden de problemen alleen maar groter en dreigt een onhoudbare situatie te ontstaan.

Gemeenten zetten, samen met diverse partners (van politie en OM tot corporaties en welzijnsorganisaties), stevig in op het aanpakken van de lokale problemen. We constateren dat gemeenten en hun partners redelijk succesvol zijn in het bestrijden van de overlast en onveiligheid van coffeeshops en de illegale handel. Echter, in het beschermen van de volksgezondheid en het bestrijden van georganiseerde criminaliteit en ondermijning lukt het veel minder goed. Hier wreken de beperkingen en inconsistentie van het gedoogbeleid zich. Er is onvoldoende zicht en controle op wie gebruikt en wat ze gebruiken. De gedoogde verkoop in coffeeshops vormt een gelegitimeerde afzetmarkt voor door de georganiseerde misdaad geproduceerde en verhandelde cannabis. Daarnaast is de geloofwaardigheid van de overheid in het geding, als de gedoogde verkoopwaar niet geproduceerd mag worden en als coffeeshophouders niet worden gestraft voor banden met de georganiseerde misdaad.

## 7.2 Een integrale lokale aanpak in een consistent landelijk beleidskader

We pleiten dan ook voor een andere aanpak. Die aanpak start lokaal. De problemen verschillen per gemeente en per regio, de oplossingen zullen dan ook per definitie verschillen. Gemeenten moeten met hun partners tot een goede samenwerking komen. Dat vraagt om gezamenlijke prioriteiten, uitgangspunten en doelstellingen, om operationele afspraken en om gezamenlijke aansturing en regie. Kortom: een integrale aanpak. Deze integrale aanpak kan echter pas van de grond komen als er een consistent landelijk beleidskader is.

We pleiten voor een nieuw landelijk beleidskader, zonder de beperkingen en inconsistenties van het huidige beleid. Dit beleidskader moet gebaseerd zijn op drie pijlers:

- 1 Preventief beleid, om cannabisgebruik zoveel mogelijk tegen te gaan;
- 2 Handhaving, zodat er een stevige prikkel is om het beleid na te leven;
- 3 Consistent beleid voor de hele cannabisketen, van productie tot en met verkoop.

## 7.3 Een geregelde keten

We hebben drie scenario's voor consistent beleid voor de keten doordacht; 1) vrijgeven, 2) verbieden en 3) regelen. Steeds hebben we onderzocht wat de bestuurlijke opgave is bij invoering van het scenario. Uit die exercitie volgt dat er maar één levensvatbaar scenario is, namelijk het scenario waarin de overheid een systeem van regels inricht voor de cannabisproductie, -handel en -verkoop.

Alleen dit scenario sluit goed aan bij de door ons geformuleerde uitgangspunten in hoofdstuk vijf. In elk scenario stopt het gedoogbeleid en wordt een heldere positie voor lokale bestuurders gecreëerd. Ook is in elk scenario sprake van helder en uitlegbaar beleid. Het regelscenario onderscheidt zich doordat het ervan uitgaat dat cannabisgebruik niet meer weg te denken is uit Nederland, en dat beleid zich daarom moet richten op het beperken van de schadelijke gevolgen voor gebruiker en samenleving. We achten het regelscenario het meest toekomstbestendig, omdat het ruimte en het instrumentarium biedt om aanpassingen te doen. Het ontwikkelen van een juridisch houdbaar systeem is één van de grote uitdagingen (zie verderop).

Het regelscenario biedt ook de beste handvatten om de problematiek zoals we in hoofdstuk drie hebben geschetst aan te pakken. 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. Het regelscenario biedt ons inziens de beste perspectieven om een rem te zetten op de normalisering van het cannabisgebruik. Het regelscenario biedt 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. Het regel-

scenario geeft 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 goedoogvergunningen. Tot slot biedt het regelscenario als enige scenario ruimte voor lokaal maatwerk.

We pleiten dan ook voor een fundamentele keuze voor dit scenario.

#### **7.4 Bestrijding georganiseerde criminaliteit en creëren bonafide en kleinschalige verkooppunten**

We zijn niet naïef. We hebben niet de illusie dat we met dit scenario de georganiseerde criminaliteit oplossen. De georganiseerde criminaliteit zal andere activiteiten ontplooiën om geld mee te verdienen. We weten dat een belangrijk deel van de productie van cannabis bestemd is voor de export. De illegale markt zal niet geheel verdwijnen. Ook als we voor dit scenario kiezen zal stevig ingezet moeten worden op de illegale productie en markt. Dit zal veel capaciteit blijven vergen, van gemeenten, maar ook van politie en justitie. We geloven dan ook niet in grote capaciteitsbesparingen door de keuze voor dit scenario. Sterker nog, we pleiten ervoor om de invoering van een nieuw landelijk cannabisbeleid, volgens de lijnen van het regelscenario, gepaard te laten gaan met een stevige repressieve aanpak van de georganiseerde illegale cannabisproductie en -handel. We verwachten dat een combinatie van deze repressieve aanpak met het regelen van de cannabisketen tot echt goede resultaten kan leiden.

►37

We zien ook dat lang niet alle coffeeshops bonafide ondernemers zijn. Ons voorstel moet dan ook niet worden opgevat als een pleidooi voor het uitbouwen van het huidige coffeeshopsysteem. Wat ons betreft gaan we in het regelscenario op zoek naar een goede invulling voor de toegestane verkoop. We pleiten daarbij, net als de commissie-Van de Donk, voor kleinschalige en op de lokale markt gerichte voorzieningen. De verkooppunten moeten weer echt instrumenten voor het gezondheidsbeleid worden, in plaats van de grote en op commercie gerichte organisaties die veel coffeeshops nu zijn. Banden met de georganiseerde criminaliteit zijn uit den boze en niet meer nodig. Personeel moet zijn opgeleid om goede voorlichting te kunnen geven en probleemgebruik te herkennen, er moeten goede voorzieningen zijn voor leeftijdscontrole, overlast moet effectief bestreden worden. Wellicht dat een aantal van de huidige coffeeshops zich in een kwaliteitsslag kunnen transformeren tot dit soort voorzieningen, maar dat zal niet voor alle coffeeshops gelden. We zien het ontwikkelen van een nieuw beleidskader juist als kans om ook aan de verkoopkant van de cannabisketen tot een significante verbetering te komen.

## 7.5 Internationale context

We zien ook de complexe internationale context. Ook wij vinden het niet wenselijk om internationale verdragen te negeren. We hebben echter de indruk, gezien de voorbeelden uit landen als Spanje, de Verenigde Staten en Uruguay, dat de internationale verdragen wat ruimer kunnen worden geïnterpreteerd dan op dit moment wordt gedaan door het kabinet. De opgave voor de korte termijn is dan ook om mogelijkheden te vinden om het regelscenario vorm te geven, die passen binnen (een ruimere interpretatie van) de bestaande verdragen. Voor de lange termijn moet het streven zijn om de verdragen aan te passen.

We zien ook dat een internationale aanpak van de cannabisproblematiek (bijvoorbeeld met de buurlanden) sterk zou bijdragen aan het succes. Samen met de buurlanden kunnen grensproblemen en het waterbedeffect effectiever worden tegengegaan en kan de georganiseerde illegale cannabisproductie en -handel een nog grotere slag worden toegebracht. Ons inziens is de problematiek in onze gemeenten echter te groot om te wachten tot deze internationale aanpak van de grond komt.

## 7.6 Uitwerken via experimenten

Met een keuze voor het regelen van de cannabisketen zijn we er nog niet. Er zijn nog tal van keuzes te maken over hoe dat systeem eruit moet zijn. 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? Hoe zorgen we dat verkooppunten weer kleinschalig worden en gericht op de lokale markt? De afgelopen jaren zijn diverse opties geopperd, van social cannabisclubs tot gereguleerde cannabisteelt in een vergunningstelsel. We adviseren om in een aantal experimenten uit te zoeken wat de consequenties van de verschillende opties zijn. We adviseren om ook met varianten voor de verkooppunten te experimenteren, zoals een soort ingezetenen criterium (bijvoorbeeld in de grensgemeenten met veel drugstoerisme).

Daarbij moet gewaakt worden voor een wildgroei aan experimenten. De afgelopen jaren zijn in diverse gemeenten initiatieven genomen, vaak vanuit de gemeenteraad, om tot een experiment te komen. Door deze initiatieven, en de tegenreactie vanuit de landelijke politiek om experimenten te verbieden, is een soort patstelling tussen lokale en landelijke overheid ontstaan. Wij willen



deze patstelling doorbreken. Wij pleiten dan ook voor een beperkt aantal experimenten, onder landelijke regie. De experimenten dienen om uit te zoeken hoe de cannabisketen het beste geregeld kan worden. Na de experimenten kunnen keuzes worden gemaakt en kunnen deze landelijk worden ingevoerd. We schatten in dat we op deze wijze tot een effectief en eenduidig landelijk beleid kunnen komen. Ook maken we zo optimaal gebruik van de innovatiekracht van de lokale overheid, innovatie in dit domein komt van oudsher van de lokale overheid.

## 7.7 Naar een cannabiswet

Deze keuzes moeten juridisch verankerd worden. We pleiten niet voor een verruiming van het gedoogbeleid. Het moge duidelijk zijn dat in onze ogen de tijd van gedogen voorbij is. Gedogen is per definitie een tijdelijke oplossing. Bovendien hebben we laten zien dat het gedogen tot grote problemen leidt. We maken ook een principiële kanttekening bij het gedoogbeleid. Het gedoogbeleid zet een deel van de formele wetgeving (namelijk de strafbaarheid van het voorhanden hebben en verkopen van cannabis) buiten werking. Dit schuurt vanuit rechtsstatelijk oogpunt en is wat ons betreft dan ook niet toekomstbestendig.

We pleiten voor een cannabiswet. Een dergelijk belangrijk vraagstuk, met juridische, medische, maatschappelijke en internationale relevantie, verdient het om in volle omvang (formeel) wettelijk te worden geregeld. Een aparte cannabiswet geeft de mogelijkheid om specifieke regelingen te treffen voor het vraagstuk. Denk aan de randvoorwaarden voor een geregelde, gesloten keten, de taken en verantwoordelijkheden waaraan producenten, transporteurs en verkopers gehouden zijn en de wijze waarop de overheid daarop toeziet en handhaaft.

►39

De cannabiswet moet een kaderwet zijn, die heldere kaders geeft voor het lokale cannabisbeleid. De cannabiswet zorgt voor een landelijk en eenduidig beleid, dat tegelijkertijd gemeenten de ruimte biedt om het beleid af te stemmen op de lokale vraagstukken.

## 7.8 Oproepen

We roepen op om na 40 jaar gedogen een einde te maken aan het gedoogbeleid. Om tot de gewenste veranderingen te komen is de inzet van velen nodig. Hieronder formuleren we daarom een aantal concrete oproepen voor verschillende betrokkenen.

### Wetgever

De wetgever moet tot een keuze komen voor een consistent cannabisbeleid. Wij pleiten voor het "regelscenario". We vragen om de ruimte om, binnen landelijk geformuleerde kaders, te experimenteren met verschillende regeloplossingen. Het einddoel is een juridisch stevig verankerd landelijk cannabisbeleid, waarbinnen gemeenten effectief lokaal beleid kunnen voeren.

We vragen de wetgever om een programma op te zetten om het regelscenario verder uit te werken. Faciliteer enkele experimenten om verschillende regeloplossingen uit te proberen. Werk in dat programma samen met de VNG (namens alle gemeenten) en een aantal specifieke gemeenten, bijvoorbeeld een aantal gemeenten met grote en urgente problematiek die een experiment willen uitvoeren.

We vragen de wetgever om in het internationale debat over drugs te pleiten voor een ruimere interpretatie van bestaande drugsverdragen, zodat het regelscenario in te passen is in de internationale verdragen. En we vragen de wetgever om te streven naar het uitbreiden van het regelscenario naar de omliggende landen, om het waterbedeffect zoveel mogelijk tegen te gaan en om de georganiseerde misdaad nog verder de wind uit de zeilen te nemen.

### VNG

We roepen de VNG op om bij te dragen aan de totstandkoming van een cannabiswet. De VNG kan de komende maanden benutten om samen met diverse gemeenten het regelscenario verder uit te werken. Ook kan de VNG een faciliterende rol spelen in de ontwikkeling van een aantal experimenten.

### Gemeenten

Gemeenten staan aan de lat om de lokale problematiek aan te pakken. Zeker als het inderdaad komt tot invoering van een variant van het regelscenario, is het aan gemeenten om dit toe te passen in stevig lokaal cannabisbeleid. We roepen gemeenten op om zich te voegen naar de keuzes die door de nationale overheid worden gemaakt en deze uit te voeren.

Het lokale cannabisbeleid moet gebaseerd zijn op bondgenootschappen en moet integraal zijn. In het cannabisbeleid moeten volksgezondheid, strafrecht, openbare orde, fiscaal beleid, wonen en zorg bij elkaar komen. Het stuurwiel uit dit document kan als hulpmiddel worden gebruikt om tot dat lokale cannabisbeleid te komen. Benut ook goede voorbeelden uit het land (bijvoorbeeld de voorbeelden genoemd in hoofdstuk vier).

### Afsluitend

De discussie over het cannabisbeleid is in een impasse geraakt tussen voor- en tegenstanders van regulering. Het mag niet zo zijn dat bestuurslagen met elkaar in discussie zijn, terwijl de georganiseerde criminaliteit er garen bij spint en de volksgezondheid onvoldoende wordt beschermd. We roepen alle betrokkenen op om vooral pragmatisch te zijn in het zoeken naar oplossingen. Wij zijn tot de conclusie gekomen dat een systeem van regels voor de hele cannabisketen daarvoor de beste mogelijkheden biedt. We roepen alle betrokkenen op om zich achter deze keuze te scharen en vervolgens samen te werken aan de verdere uitwerking daarvan. Dat betekent keuzes maken, die verder uitwerken in een systeem aan de hand van experimenten en vervolgens deze keuzes consequent uitvoeren. Alleen gezamenlijk kunnen we tot een echt effectieve aanpak van de problemen komen.

# Bijlage – Samenstelling bestuurlijke werkgroep

De bestuurlijke werkgroep bestaat uit:

- ▶ Bernt Schneiders, burgemeester van Haarlem (voorzitter);
- ▶ Elly Blanksma, burgemeester van Helmond;
- ▶ Paul Depla, burgemeester van Breda;
- ▶ Anton Ederveen, burgemeester van Valkenswaard;
- ▶ Victor Everhardt, wethouder van Utrecht;
- ▶ Jacques Niederer, burgemeester van Roosendaal;
- ▶ Antoin Scholten, burgemeester van Venlo;
- ▶ Pieter Smit, burgemeester van Oldambt.

De werkgroep werd geadviseerd door de voorzitters van de VNG-beleidscommissies Bestuur en Veiligheid en Gezondheid en Welzijn:

- ▶ Mariëtte van Leeuwen, wethouder van Zoetermeer en voorzitter beleidscommissie Gezondheid en Welzijn.
- ▶ Theo Weterings, burgemeester van Haarlemmermeer en voorzitter beleidscommissie Bestuur en Veiligheid;

De werkgroep werd ondersteund door Marco Meesters van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement.

