

Vergaderjaar 2017–2018

24 077

Drugbeleid

Nr. 422

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR MEDISCHE ZORG EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2018

Op 20 juni jl. hebben wij uw Kamer het rapport van de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen toegestuurd. Het kabinet dankt de commissie Knottnerus voor het in korte tijd volbrengen van een omvangrijke adviesopdracht en spreekt waardering uit voor de grondigheid waarmee de commissie te werk is gegaan. De commissie heeft een zeer groot aantal personen en organisaties geconsulteerd waaronder vertegenwoordigers van het lokale bestuur, de cannabisbranche, de wetenschap, toezichthouders en handhavingsinstanties als het Openbaar Ministerie (OM) en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o. (IGJ). Wij zijn ons er met de commissie van bewust dat het hier een ingewikkeld en maatschappelijk gevoelig vraagstuk betreft. Het advies van de commissie biedt concrete handvatten voor de uitwerking van het experiment en kan helpen om een nieuwe stap te zetten in het complexe Nederlandse softdrugsbeleid.

In verschillende brieven¹ hebben wij uw Kamer bericht over de totstandkoming van dit experiment. Het advies van de commissie Knottnerus en deze brief dienen als basis voor de uitwerking van een algemene maatregel van bestuur (amvb), die samen met het voorstel van wet experiment gesloten coffeeshopketen de juridische basis zal vormen voor het experiment. Wij stellen de amvb op in overleg met betrokken organisaties en zijn voornemens expertise te benutten van onder meer deskundigen en ondernemers om tot realistische en uitvoerbare voorwaarden te komen.

Een gesloten coffeeshopketen

In het regeerakkoord is opgenomen dat in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten experimenten komen met een gesloten coffeeshopketen, met als doel te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde cannabis

¹ Kamerstuk 24 077, nrs. 406, 410, 411, 414 en 415.

gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden en wat de effecten hiervan zijn. Voor een waardevol experiment vindt het kabinet het van belang dat de effecten gemeten worden op criminaliteit, veiligheid, overlast en volksgezondheid. De commissie heeft aanbevelingen gedaan over hoe een gesloten keten kan worden gerealiseerd en heeft de keten verdeeld in de onderdelen productie, distributie en verkoop. Daarnaast besteedt zij aandacht aan preventie, toezicht en handhaving en de wijze van evaluatie en monitoring. In deze brief reageert het kabinet op het rapport, geeft het verdere invulling aan het experiment en biedt het inzicht in het verdere proces en de planning.

Productie van cannabis

De commissie heeft over de productie van cannabis adviezen uitgebracht, waar wij graag zo veel mogelijk bij aansluiten. Hieronder wordt ingegaan op de deelonderwerpen en de bijbehorende aanbevelingen. Het uitgangspunt van het kabinet is hierbij om binnen het experiment telers en coffeeshophouders verantwoordelijk te maken voor hetgeen ze produceren of verkopen en daarover met hen afspraken te maken. Zo kunnen waardevolle data worden verzameld over de teelt, maar ook over de voorkeur van consumenten. Het advies van de commissie biedt voor het kader waardevolle aanknopingspunten.

Teelt

Het is belangrijk dat er voldoende telers zijn, zodat een monopoliepositie voorkomen wordt en de kans op voldoende variatie in wietsoorten en continuïteit van levering wordt vergroot. De commissie beveelt daarom aan om vijf tot tien telers aan te wijzen. Dit advies nemen wij over. Daarnaast doet de commissie gedetailleerde suggesties voor te stellen eisen aan het product, de teelt, de teler, de opslag, het testen en de verpakking. Wij nemen deze suggesties mee bij het opstellen van de amvb. Het voornemen is om telers op aanvraag door middel van een vergunningprocedure bij besluit aan te wijzen. Deze procedure zal plaatsvinden nadat de amvb in werking is getreden. De criteria en de procedure voor het selecteren en aanwijzen van telers worden uitgewerkt in de amvb. Er zal een tijdvak worden opengesteld waarbinnen belangstellenden een aanvraag kunnen indienen, waarna vervolgens zal worden beoordeeld welke aanvragers aan de criteria voldoen. Het kabinet onderschrijft de inschatting van de commissie dat voor de teelt in het kader van het experiment een voorbereidingstijd van minimaal een jaar nodig is.

Variatie

De commissie adviseert om te zorgen voor een representatief aanbod aan cannabissoorten. Om hiertoe te komen zou een aanbod van ongeveer tien à vijftien wietvariëteiten en vijf à tien hasjvariëteiten voldoende moeten zijn. Qua samenstelling concludeert de commissie dat wetenschappelijke gegevens over de werking en risico's van THC en CBD niet eenduidig zijn. Om deze reden adviseert de commissie om geen eisen te stellen aan de hoogte van het THC- en CBD- gehalte en de verhouding daartussen. Het kabinet neemt deze aanbeveling over, maar blijft, net als nu al het geval is, gedurende het experiment monitoren hoe de verhouding THC/CBD in de wiet en hasj zich ontwikkelt, zowel binnen als buiten het experiment.

De commissie geeft ter overweging om een consumentenpanel in te richten, om zowel in de voorbereidingsfase als gedurende het experiment informatie over de wensen en behoeften van consumenten te verkrijgen. Wij zijn ook van mening dat een representatief aanbod binnen het

experiment essentieel is. Het advies van de commissie ten aanzien van het aantal soorten nemen wij als uitgangspunt om het aanbod verder uit te werken, waarbij we kijken welke soorten door de aangewezen telers ontwikkeld worden. De suggestie voor een consumentenpanel nemen wij in overweging.

Distributie

De organisatie van de distributie is een belangrijk element in het sluiten van de keten. Hier moet worden voorkomen dat de binnen het experiment geteelde cannabis weglekt naar het illegale circuit. De commissie raadt aan om de telers zelf verantwoordelijk te maken voor het transport² en om hier controle op uit te voeren. Dit advies willen wij overnemen door kandidaat-telers te vragen vooraf duidelijk te maken hoe ze de distributie inrichten en welke waarborgen zij inbouwen om de keten gesloten te houden. Zij zullen hierbij moeten aansluiten bij de in de amvb vastgelegde eisen met betrekking tot de administratie binnen de keten, waaronder het gebruik van een «track and trace»-systeem.

Verkoop in coffeeshops

Het laatste onderdeel van de gesloten keten is de verkoop aan de consument. De commissie heeft ook hier bruikbare adviezen uitgebracht, waar wij graag zo veel mogelijk bij aansluiten. De commissie acht het wenselijk dat gemeenten de wijze van verkoop kunnen laten aansluiten bij lokale wensen en behoeften. Zij zien hierbij echter geen ruimte voor Cannabis Social Clubs of verkoop via het internet. Hier sluit het kabinet zich bij aan. In de amvb worden landelijke criteria opgenomen die gelden voor elk verkooppunt, zoals de AHOJG-criteria³, alsmede de eisen aan de gesloten keten en de eisen met betrekking tot voorlichting en preventie. Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om – net zoals in de huidige praktijk – lokaal maatwerk toe te passen, zoals het stellen van aanvullende eisen aan coffeeshops. Het kabinet ziet geen aanleiding om de soorten verkooppunten uit te breiden naar type verkooppunten die niet aan de door adviescommissie voorgestelde eisen voldoen. Ook ziet het kabinet geen aanleiding om de verkoop van cannabis in combinatie met andere branches toe te staan. Net als de commissie hecht het kabinet veel waarde aan de professionalisering van de verkoop van cannabis binnen het experiment en aandacht voor en deskundigheid op het gebied van preventie, voorlichting over gebruik en aandacht voor problematisch gebruik.

Handelsvoorraad

In het huidige gedoogbeleid geldt een maximale handelsvoorraad van 500 gram voor coffeeshops. De commissie beveelt aan om de maximale handelsvoorraad zo vast te stellen dat niet vaker dan één keer per dag cannabis hoeft te worden aangevoerd. Wat het maximum per coffeeshop gaat zijn, zal lokaal per deelnemende coffeeshop bepaald dienen te worden. Het kabinet acht een maximale handelsvoorraad zonder enig plafond vanuit veiligheidsoverwegingen onverantwoord. In de amvb

² Door dit zelf te regelen of door dit uit te besteden.

³ geen affichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit; geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden; geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten; geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop (leeftijdsgrens van achttien jaar); geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram).

wordt daarom voor de experimenteergemeenten een maximum opgenomen. Vervolgens kunnen lokaal nadere eisen worden gesteld. Om bovenstaande nader uit te werken wordt de komende periode in overleg getreden met het lokaal bestuur en de cannabisbranche.

Ingezetenencriterium

In het experiment dient er volgens de commissie ruimte te zijn voor verschillen in de wijze waarop gemeenten handhaving van het ingezetenen criterium invullen, afhankelijk van bijvoorbeeld regionale verhoudingen en een effectieve overlastbestrijding. Handhaving van het ingezetenen criterium wordt daarmee – net zoals in de huidige praktijk – lokaal maatwerk. De commissie vult daarbij aan dat waar het ingezetenen criterium niet onverkort gehandhaafd wordt, dat wel nadrukkelijk dient te worden gemotiveerd. Het kabinet acht hierbij, gezien de internationale context, handhaving van het ingezetenen criterium in gemeenten aan de grens noodzakelijk.

Coffeeshops binnen de deelnemende gemeenten

De commissie adviseert dat in beginsel alle coffeeshops in een deelnemende gemeente onderdeel dienen te zijn van het experiment, aangezien het onwenselijk is om tegelijkertijd meerdere handavingsregimes in één gemeente te hebben. Dit maakt het voeren van eenduidig beleid en het houden van toezicht moeilijker en vergroot daarmee het risico dat de keten niet gesloten kan worden, aldus de commissie⁴. Het kabinet sluit zich aan bij het advies van de commissie en stelt, in verband met de beheersbaarheid en handhaafbaarheid, dat alle coffeeshops in een gemeente dienen deel te nemen. Coffeeshophouders moeten voldoen aan de voorwaarden van het experiment en de aanvullende lokaal gestelde voorwaarden. Met de bij amvb op te stellen eisen aan coffeeshophouders, wordt de mogelijkheid geboden om coffeeshops die niet aan deze eisen voldoen in het uiterste geval te sluiten. Deelnemende gemeenten kunnen in het kader van het experiment overwegen om nieuwe coffeeshop(s) toe te staan. In nauw overleg met het lokaal bestuur zullen we bezien hoe dit (juridisch) vorm gegeven kan worden.

Preventie

Voorlichting in coffeeshops

Het kabinet onderschrijft de kernpunten waar de voorlichting aan klanten volgens de commissie aan moet voldoen:

- Gebruik cannabis niet met tabak.
- Rook cannabis niet maar verdamp het.
- Gebruik geen cannabis bij een verhoogd risico op psychiatrische problemen in de familie.
- Gebruik alleen cannabis in je vrije tijd en als je je goed voelt.
- Gebruik geen cannabis bij zwangerschap.
- Niet rijden onder invloed van cannabis.
- Onderscheid feiten van fabels rond zelfmedicatie.

De commissie besteedt veel aandacht aan haar advies om cannabis niet met tabak te gebruiken en cannabis niet te roken. Reden hiervoor is dat de commissie constateert dat 90% van de huidige cannabisgebruikers

⁴ De commissie realiseert zich dat voor grote steden met zeer veel coffeeshops deelname van alle coffeeshops wat betreft de beheersbaarheid en handhaafbaarheid complexer is dan voor kleinere gemeenten met weinig coffeeshops. De commissie zal aan dit punt in haar tweede advies over de aanwijzing van gemeenten extra aandacht besteden.

cannabis rookt en zij dit vanuit volksgezondheidsperspectief zorgelijk acht vanwege de stapeling in risico's die cannabisgebruik en tabaksgebruik met zich meebrengt. Wij omarmen dit advies om het roken van cannabis en gebruik met tabak te ontmoedigen en nemen dit mee in de verdere vormgeving van onze preventieaanpak.

De adviescommissie is daarnaast van mening dat het verkooppersoneel moet beschikken over basiskennis over de effecten en gezondheidsrisico's van cannabis en (potentiële) klanten op maat dient te adviseren. Daarbij moeten ze klanten kunnen wijzen op schriftelijk informatiemateriaal dat in de coffeeshop aanwezig is. Bij tekenen van problematisch gebruik moeten ze weten te verwijzen naar passende informatie of zorg. Deze aanbevelingen nemen wij over. Wij zijn het daarnaast met de commissie eens dat deze voorlichting landelijk gegeven moet worden, niet alleen in de aan het experiment deelnemende gemeenten. Hoe dit vormgegeven kan worden, bijvoorbeeld door het toevoegen van de P van preventie aan de huidige AHOJG-criteria, zoals de commissie adviseert, wordt de komende periode bekeken. Daarbij is van belang dat bij de inzet op preventie de representativiteit van het experiment niet uit het oog wordt verloren.

Voorlichting algemeen publiek

Tot slot adviseert de commissie de overheid om zorg te dragen voor een communicatiestrategie om te voorkomen dat met het experiment de suggestie wordt gewekt dat door de overheid gereguleerde cannabis gezond of veilig zou zijn. Zoals eerder aangekondigd⁵ zullen wij zorgdragen voor een dergelijke communicatiestrategie, waarbij we speciale aandacht hebben voor jongeren.

Toezicht en handhaving

Het realiseren van de geslotenheid van de keten is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het experiment. Het is daarom essentieel dat het toezicht en handhaving op de keten goed georganiseerd wordt, zodat weglekken wordt voorkomen. De commissie stelt voor om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk, zodat kennis en expertise optimaal benut wordt. Zwakke plekken kunnen mogelijk zitten tussen de verschillende ketenonderdelen en de afstemming tussen de actoren die verantwoordelijk zijn voor de toezicht en handhaving. Cruciaal zijn duidelijk afspraken, aldus de commissie. Het kabinet sluit zich hierbij aan en neemt de suggestie om een sluitend handhavingsarrangement vast te leggen voor alle verantwoordelijke actoren ter harte. Wij gaan hiervoor met de door de commissie genoemde actoren zoals politie, OM, IGJ en NVWA, in gesprek.

Opzet van het experiment

De commissie onderschrijft het uitgangspunt zoals door ons geformuleerd in de adviesaanvraag dat voor een zinvolle effectmeting sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. Zij acht het daarbij noodzakelijk dat er naast gemeenten waar het experiment wordt uitgevoerd, ook in controlegemeenten onderzoek naar effecten plaatsvindt. De commissie spreekt zich in het advies niet uit over het benodigde aantal gemeenten waarin het experiment moet worden uitgevoerd. De commissie meent dat dit aantal pas kan worden bepaald als het onderzoeksontwerp door het in te schakelen onderzoeksteam is uitgewerkt. Zij spreekt wel de verwachting uit dat, om de ambitie van

⁵ Algemeen Overleg coffeeshopbeleid 20 december 2017.

voldoende variatie waar te maken, aanzienlijk meer dan zes tot tien gemeenten nodig zijn.

Het kabinet is de commissie erkentelijk voor het advies dat het experiment voldoende valide en te generaliseren moet zijn om vanuit wetenschappelijk perspectief conclusies te kunnen trekken. Het kabinet realiseert zich dat zij een bredere afweging vanuit diverse invalshoeken moet maken. Deze afweging moet niet alleen gaan over de vraag wat een zinvolle effectmeting vanuit wetenschappelijk perspectief is. Het kabinet moet ook de consequenties voor toezicht en handhaving, capaciteit en middelen in overweging nemen. Het kan moeilijker worden om binnen het experiment toe te zien op het gesloten houden van de keten, als er diverse handhavingsregimes met bijbehorende capaciteitsvragen zijn. Ook dient zowel de uitvoering van het toezicht als de uitgebreide effectmeting binnen het in het regeerakkoord vastgestelde budget haalbaar te zijn. Daarnaast kijkt het kabinet ook naar de internationaal rechtelijke invalshoek. Het kabinet is zich er van bewust dat er spanning is met internationale verdragen. Het kabinet realiseert zich ook dat buurlanden zorgen hebben over mogelijke grensoverschrijdende effecten. Het kabinet staat daarom een in duur en omvang beheersbaar experiment voor, waarvan de resultaten en effecten nauwgezet gevolgd en geëvalueerd worden. Door het experiment op beperkte schaal uit te voeren zullen zorgen van onze buurlanden verminderen.

Alles overwegende, hecht het kabinet er aan om vast te houden aan een overzichtelijk experiment in zes tot tien gemeenten, zoals afgesproken in het regeerakkoord.

Het kabinet is van mening dat er met dit aantal goede en zinvolle uitspraken kunnen worden gedaan over effecten op het gebied van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast. Op basis van het advies van de commissie werkt het kabinet het experiment en de effectmeting langs deze lijn uit. Daarnaast zal de commissie Knottnerus in haar tweede advies aanbevelingen doen over de te selecteren gemeenten. Hierbij zal zij onder andere rekening houden met een gevarieerde geografische spreiding van gemeenten, aantal inwoners en aantal coffeeshops in de deelnemende gemeenten zodat er een methodologisch waardevol experiment plaats kan vinden.

Bij de vormgeving wil het kabinet wel nadrukkelijk gebruik maken van de aanbevelingen van de commissie om te komen tot een zinvolle effectmeting. De suggestie om ten behoeve van de effectmeting ook controlegemeenten te betrekken neemt het kabinet over. Binnen dit kader is het ons inziens goed mogelijk om de geslotenheid van de cannabisketen te testen. Daarnaast wordt door middel van een voor- en nameting nagegaan wat de effecten zijn in de interventiegemeenten en worden deze vergeleken met eenzelfde aantal controlegemeenten. Deze controlegemeenten worden geselecteerd zodat ze methodologisch vergelijkbaar zijn met de interventiegemeenten. Ook worden de gemeten effecten vergeleken met aangrenzende gemeenten, gemeenten zonder coffeeshops en met landelijke trends zoals deze in bestaande monitoringsinstrumenten worden gerapporteerd. De overige aanbevelingen van de commissie over de opzet van de procesevaluatie en het effectonderzoek worden meegegeven aan het onderzoeksteam dat de monitoring gaat uitvoeren. Denk aan te meten effecten die de commissie noemt op het gebied van onder meer cannabisgebruik, verslaving, (cannabisgerelateerde) criminaliteit, veiligheid en overlast.

Uitgangspunt van het kabinet is te zorgen voor een waardevol experiment dat wetenschappelijk relevant is en voldoende informatie oplevert om politieke besluitvorming op te baseren. Om de wetenschappelijke kwaliteit

en de onafhankelijke evaluatie van het experiment te borgen wordt bij wet een begeleidings- en evaluatiecommissie ingesteld. Deze commissie krijgt tevens de mogelijkheid om gedurende het experiment eventueel extra onderzoek uit te laten zetten, mocht zij dat nodig achten.

Afbouw

De commissie adviseert het experiment niet af te bouwen bij een positief resultaat. In het eerder aangehaalde wetsvoorstel is voorzien dat de evaluatie van het experiment nog voor het einde van de experimenteerfase zal plaatsvinden. Op basis van deze evaluatie beziet het dan zittende kabinet – voor aanvang van de afbouwfase – wat het te doen staat⁶.

Verdere proces

Zoals hierboven al aangegeven, gaan wij nu in overleg met relevante partijen om het experiment verder uit te werken. Wij streven er naar het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij uw Kamer in te dienen. In het najaar wordt het concept van de bijbehorende amvb voor advies aan de betrokken partijen aangeboden en vindt internetconsultatie plaats.

Wij zullen, zoals de commissie adviseert, de definitieve opzet van het experiment toetsen bij de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De aanbeveling om te zorgen voor de juiste internationale afstemming nemen wij ter harte – ook op dit moment zijn wij al in contact met onze buurlanden, andere Europese landen en internationale organisaties om de bedoelingen van het experiment toe te lichten.

Tenslotte

In deze brief heeft het kabinet een verdere invulling gegeven aan het experiment met een gesloten coffeeshopketen. Wij zullen uw Kamer blijven informeren over het verdere verloop van het experiment.

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁶ Wij achten het relevant om te melden dat een dergelijk experiment, waarvoor experimenteerwetgeving vereist is, per definitie eindig is. Het tot uiting komen van die tijdigheid in de wetgeving is een juridische verplichting.