

Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen

# Een experiment met een gesloten cannabisketen





# Een experiment met een gesloten cannabisketen

Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen

Aan:  
de minister van Justitie en Veiligheid  
de minister voor Medische Zorg en Sport  
Den Haag, 20 juni 2018



# Inhoud

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1 Het cannabisbeleid in beweging                           | 9         |
| 1.2 Het kabinet kondigt een experiment aan                   | 9         |
| 1.3 De adviescommissie                                       | 10        |
| 1.4 Een al dan niet 'geslaagd' experiment                    | 11        |
| 1.5 Leeswijzer   | 12        |
| <b>2 Aanpak van de commissie</b>                             | <b>13</b> |
| 2.1 Doel en vraagstelling                                    | 13        |
| 2.2 Werkwijze van de commissie                               | 13        |
| 2.3 Belangrijke begrippen in dit advies                      | 14        |
| 2.4 Dilemma's  | 16        |
| 2.5 Reikwijdte van het advies                                | 16        |
| <b>3 De interventie: een gesloten cannabisketen</b>          | <b>18</b> |
| 3.1 Productie  | 18        |
| 3.2 Distributie  | 22        |
| 3.3 Verkoop  | 23        |
| 3.4 Preventieve maatregelen                                  | 27        |
| 3.5 Toezicht en handhaving                                   | 29        |
| 3.6 Conclusie  | 35        |
| <b>4 Onderzoek: procesevaluatie en effectonderzoek</b>       | <b>36</b> |
| 4.1 De werking van de keten: procesevaluatie                 | 36        |
| 4.2 De effecten van de keten: effectmetingen                 | 38        |
| 4.3 Representativiteit en aantal gemeenten                   | 42        |
| 4.4 Ethische, juridische en bestuurlijke aspecten            | 43        |
| 4.5 Conclusie  | 43        |
| <b>5 Tot besluit</b>   | <b>45</b> |
| 5.1 Grote belangen en een lerende overheid                   | 45        |
| 5.2 Aanstellen van een onafhankelijk onderzoeksteam          | 45        |
| 5.3 Selectie van gemeenten                                   | 46        |
| 5.4 Monitoring van het experiment                            | 46        |
| 5.5 Interdepartementale coördinatie                          | 46        |
| 5.6 Internationale afstemming                                | 47        |
| 5.7 Bij geslaagd experiment niet afbouwen                    | 47        |
| <b>Literatuur</b>  | <b>48</b> |
| <b>Bijlagen</b>  | <b>51</b> |
| 1. Vragen en antwoorden                                      | 52        |
| 2. Samenstelling commissie                                   | 63        |
| 3. Geconsulteerde personen                                   | 64        |
| 4. Methodologische overwegingen inzake het onderzoeksontwerp | 66        |



# Samenvatting

## Het probleem

Nederland telt op dit moment 573 coffeeshops, verspreid over 103 gemeenten. Deze coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Volwassenen mogen daar voor eigen gebruik cannabis kopen. Ze kunnen dat alleen doen in coffeeshops die zich aan de landelijke en lokale regels houden. Waar de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten onder voorwaarden wordt gedoogd, geldt dat niet voor de cannabisproductie en de toelevering aan de coffeeshop. Lokale bestuurders constateren al veel langer dat deze inrichting van de huidige cannabisketen – met een ‘gedoogde voordeur’ en een ‘illegale achterdeur’ van coffeeshops – problemen oplevert voor openbare orde en veiligheid en risico’s voor de volksgezondheid.

## Ministers vragen advies

In het regeerakkoord van het huidige kabinet is opgenomen dat er een experiment komt met een ‘gesloten coffeshopketen’. In het kader van dat experiment wordt de keten van de teelt tot en met de verkoop aan de consument ‘gedecriminaliseerd’. Namens het kabinet vroegen de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg en Sport advies aan een commissie onder voorzitterschap van professor Knottnerus. De commissie heeft zich gebogen over twee hoofdvragen: hoe zou een gesloten keten er uit moeten zien waarbij op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd toegeleverd wordt aan de verkooppunten die aan het experiment deelnemen? En ten tweede: hoe kunnen de effecten van zo’n gesloten keten op volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast worden gemeten en geëvalueerd?

## De aanpak van de commissie

Iets meer dan drie maanden had de commissie voor haar advies over dit ingewikkelde, politiek en maatschappelijk zeer gevoelige vraagstuk. Maanden waarin relevante rapporten werden geanalyseerd, wetenschappelijke literatuur werd bestudeerd en tientallen deskundigen en betrokkenen werden geraadpleegd. Zo waren er rondetafelgesprekken met burgemeesters, coffeeshophouders, producenten, toezichthouders, wetenschappers, cannabisgebruikers en verslavingsexperts. De commissie – bestaand uit deskundigen op het gebied van volksgezondheid, verslaving, toezicht en handhaving, lokaal bestuur, criminologie en recht – woog en beoordeelde vervolgens haar bevindingen en formuleerde haar advies.

Achtereenvolgens gaat het advies in op de twee doelen van het experiment: ervaring opdoen met een gesloten cannabisketen en onderzoek doen naar de effecten van zo’n gesloten keten. De commissie sluit af met aanbevelingen van algemene aard.

## Goed voorbeeld: de medicinale cannabisketen

Nederland kent al een sterk voorbeeld van een gesloten cannabisketen: die voor medicinale cannabis. Productie, distributie en verkoop daarvan blijken hier in samenhang mogelijk te zijn, de producten voldoen aan de hoogste kwaliteitsnormen (o.a. stabiliteit, geen ongewenste ingrediënten) en zijn in verhouding tot de huidige marktprijs van cannabis voor recreatief gebruik niet duur. In haar voorstellen voor een gesloten cannabisketen voor recreatief gebruik put de commissie geregeld uit deze ervaringen met medicinale cannabis.

### **Interventie: een gesloten recreatieve cannabisketen**

Het eerste doel van het experiment met een gesloten cannabisketen is een vorm te vinden voor het verantwoord en gedecriminaliseerd telen, vervoeren en verkopen van op kwaliteit gecontroleerde cannabis waarmee de consument goed wordt bediend. Schematisch ziet die keten er zo uit:



#### **+ Over het telen**

Tijdens de voorbereidingsperiode zal er volgens de commissie hard gewerkt moeten worden om een voldoende gevarieerd assortiment cannabis te kunnen gaan leveren aan de verkooppunten die meedoen aan het experiment. Tijdens het experiment moet een beperkt aantal betrouwbare en hooggekwalificeerde telers gecontracteerd worden, die bereid zijn om aan de gestelde eisen te voldoen. Na verloop van tijd kan bezien worden of het wenselijk en mogelijk is om voor het bedienen van de markt meer telers in de gesloten cannabisketen op te nemen.

#### **+ Over het vervoer**

Transport is een kwetsbaar onderdeel in de keten. De distributie van de teler naar de verkoper moet op een zo overzichtelijk mogelijke manier plaatsvinden, zodat hier goed toezicht op te houden is, de kans op fouten minimaal is en inmenging van, en 'weglekken' van cannabis naar, het criminele circuit wordt voorkomen. De commissie pleit er daarom voor het aantal transportbewegingen met cannabis zoveel mogelijk te beperken.

#### **+ Over de verkoop**

De commissie gebruikt in haar voorstellen niet de term 'coffeeshops' maar het begrip 'verkooppunten', aangezien haar aanbevelingen voor alle (denkbare) typen verkooppunten gelden. Om de frequentie van het transport van cannabis te beperken, kan de hoogte van de maximale handelsvoorraad van een verkooppunt afhankelijk worden gemaakt van de hoeveelheid cannabis die in dat verkooppunt wordt verkocht. Per verkooppunt zal daarvoor de omzet inzichtelijk gemaakt moeten worden. De commissie beveelt aan om de handelsvoorraad ten minste voldoende te laten zijn voor één dag. De verkoopprijs van de cannabis moet niet te hoog en niet te laag zijn, maar marktconform. Als buffer tegen te hoge marges tussen kostprijs en verkoopprijzen kan een opslag worden geheven, waarmee een fonds voor preventie van cannabisgebruik- en verslaving kan worden gevoed.

#### **+ Preventieve maatregelen**

Regulering kan ertoe leiden dat het beeld ontstaat dat cannabis veilig en dus niet schadelijk is voor de gezondheid, omdat de overheid toeziet op de kwaliteit van het product. Daarbij komt dat cannabis in ons land vooral in combinatie met tabak wordt gebruikt. Dat roept de vraag op hoe de regulering van de cannabisketen zich verhoudt tot het aangescherpte anti-rookbeleid van de overheid. De commissie vindt het daarom van belang dat de 'interventie' gepaard gaat met preventieve aandacht voor de gezondheidsschade die zowel cannabisgebruik als het roken van tabak kan veroorzaken.



### **+ Toezicht en handhaving**

Toezicht en handhaving in het experiment moeten zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige praktijk, met een rol voor de sector zelf, voor de landelijke toezichthouders, de gemeenten (in de ‘lokale driehoek’) en tenslotte de Belastingdienst (Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst), de politie en het openbaar ministerie. Binnen de keten moeten alle deelnemers primair zelf in de gaten houden of de regels van het experiment worden nageleefd. Daarnaast voeren externe toezichthouders periodieke controles uit en treden zij op waar nodig. In het kader van het experiment pleit de commissie voor gecoördineerd toezicht, met goede afstemming en samenwerking tussen alle actoren op het gebied van toezicht en handhaving.

Het experiment vindt in Nederland plaats maar buurlanden kunnen met grensoverschrijdende effecten ervan te maken krijgen. Daarom is tijdens de verdere voorbereiding van het experiment overleg met hen van belang, onder andere met het oog op eventuele afstemming ten aanzien van toezicht en handhaving.

### **Lukt het om een gesloten cannabisketen op te zetten?**

Om na te gaan in hoeverre het eerste doel van het experiment – de introductie van een goed functionerende gesloten cannabisketen – na vier jaar bereikt is, zal het experiment een gedegen procesevaluatie moeten omvatten. Is de keten werkelijk gesloten en lukt het de verkooppunten in het experiment om illegaal geproduceerde cannabis uit te bannen? Hoe verlopen de processen binnen de keten? Kopen cannabisgebruikers bij een legaal verkooppunt of doen ze dat toch buiten de gesloten keten? Wat zijn de gebruikerservaringen met de cannabis uit de gesloten keten? Komen er meer jonge kopers naar ‘door de overheid goedgekeurde’ verkooppunten en hoe wijst men deze jongeren dan op de potentiële gezondheidsschade? Merken buurlanden effecten van het experiment? Op basis van een procesanalyse kan na afloop worden vastgesteld in welke mate het gelukt is om daadwerkelijk een gesloten cannabisketen te realiseren en wat belangrijke leer- en verbeterpunten zijn.

### **Welke effecten kunnen optreden?**

Welke effecten heeft een gesloten cannabisketen op het gebruik van cannabis, de combinatie van cannabis met andere genotmiddelen, het optreden van cannabisafhankelijkheid, cannabisgerelateerde acute gezondheidseffecten, het rijden onder invloed van cannabis, criminaliteit, veiligheid en overlast?

Om de effecten van de gesloten cannabisketen te kunnen bepalen, kunnen eventuele veranderingen het best vergelijkenderwijs in kaart worden gebracht in gemeenten waarin de interventie wel en niet wordt toegepast. Het nog aan te stellen team van onderzoekers kan bijvoorbeeld surveys houden bij gebruikers, burgers, coffeeshophouders en andere stakeholders. Ook kan het team gebruik maken van gegevens die al routinematig geregistreerd worden, bijvoorbeeld over bezoeken aan ziekenhuisafdelingen voor spoedeisende hulp, klachten van omwonenden van verkooppunten, aangiften en veroordelingen.

Over effecten op korte termijn zijn volgens de commissie met een goed opgezet vergelijkend onderzoek gedegen onderbouwde uitspraken te doen. Gezondheidseffecten die pas op lange termijn waarneembaar zijn, vallen buiten het bereik van een effectmeting die binnen vier jaar tijd moet zijn afgerond. Ook over de gevolgen voor de totale criminaliteit zal weinig met zekerheid te zeggen zijn.

### **Wanneer is het experiment geslaagd?**

De commissie vindt het experiment geslaagd als duidelijk is geworden dat een gesloten cannabisketen realiseerbaar is en als de gemeten effecten gunstig zijn, dan wel geen verslechtering laten zien ten opzichte van de thans bestaande situatie. Zo'n uitkomst is in de ogen van de commissie een eenduidig resultaat dat pleit voor regulering van de cannabisketen in Nederland. Van een geslaagd experiment is volgens de commissie dus niet alleen sprake als er gunstige effecten zijn op gezondheid, criminaliteit, veiligheid of overlast. Ook als het lukt om een succesvolle gesloten cannabisketen te realiseren zonder negatieve neveneffecten kan het experiment als geslaagd worden beschouwd.

In de opdracht aan de commissie wordt gesproken over een afbouwfase na het experiment, waarna de situatie 'zoals deze bestond vóór het experiment' moet zijn hersteld. De commissie vindt dit, wanneer het experiment slaagt, onlogisch en riskant en heeft hier praktische en ethische bedenkingen bij. Zij adviseert de regering om bij een gunstig resultaat niet af te bouwen en vooraf duidelijk te maken dat het haar inzet is om bij zo'n resultaat de gesloten, gereguleerde cannabisketen landelijk te implementeren.

### **En wat als het niet geslaagd is?**

Mocht de beoogde gesloten keten tijdens het experiment niet haalbaar blijken dan volgt een lastige politieke keuze tussen:

- De situatie laten zoals die op dit moment is, waarbij de illegale achterdeur met de daaraan verbonden problematiek blijft voortbestaan.
- Het volledig verbieden van productie, verkoop en gebruik, waarbij de handhaafbaarheid een uitdaging is.
- Volledige legalisering, waarbij 'lekkage' van het gereguleerde naar het illegale circuit (en andersom) niet meer bestaat omdat er geen illegaal circuit meer is.
- Het herhalen van een experiment onder zodanig bijgestelde condities dat het realiseren van een gesloten keten kansrijker is.

Het experiment kan ook laten zien dat een gesloten recreatieve cannabisketen mogelijk is, maar dat de effecten ervan op een of meer punten ongunstig lijken. Ook in dat geval ligt een lastige afweging voor. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat er op korte termijn meer overlast wordt genoteerd of dat het cannabisgebruik tijdelijk toeneemt. Op de langere termijn, of in een situatie van algehele regulering, kan het beeld er anders uitzien.

### **De volgende stap: selectie van gemeenten**

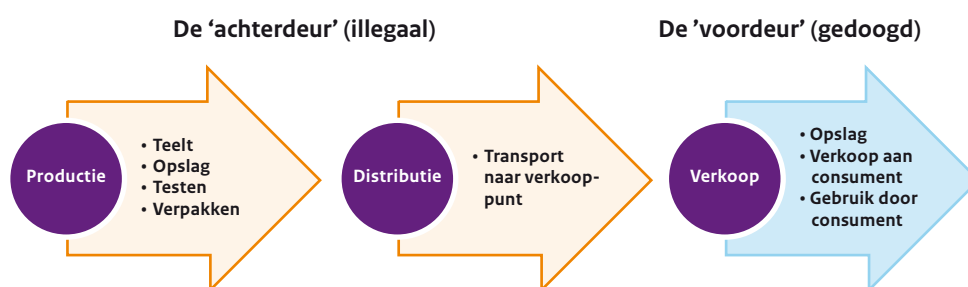
In het regeerakkoord werd een experiment met zes tot tien gemeenten in het vooruitzicht gesteld. De commissie wil niet vooruitlopen op de tweede fase in haar opdracht waarin zij adviseert over de selectie van gemeenten. Ook wil zij niet op de stoel gaan zitten van de onderzoekers die met de precieze opzet van procesevaluatie en effectmeting worden belast. Uit die opzet dient naar haar oordeel het benodigde aantal deelnemende gemeenten te volgen. Toch constateert de commissie nu al dat de waarde van het experiment staat of valt met een goede afspiegeling van de diversiteit aan typen gemeenten in ons land: naar aantal inwoners, aantal verkooppunten, geografische spreiding en ligging al of niet aan de landsgrens. Om tot een voldoende representatief onderzoek en een methodologisch verantwoorde analyse te komen waarin gemeenten in Nederland zich kunnen herkennen, verwacht de commissie dat er aanzienlijk meer dan de genoemde zes tot tien gemeenten moeten deelnemen aan het experiment. Het exacte aantal zal in overleg met het te rekruteren onderzoeksteam moeten worden bepaald.

# 1 Inleiding

## 1.1 Het cannabisbeleid in beweging

In Nederland is er al lange tijd discussie over het cannabisbeleid. Ons land heeft sinds een aantal decennia een gedoogbeleid dat verkoop door coffeeshops en consumptie van cannabis toelaat, maar de productie en de distributie naar coffeeshops niet. De coffeeshops zijn bedoeld om consumenten een veilige omgeving te bieden waarin zij cannabis kunnen kopen en eventueel gebruiken en om hen minder snel met harddrugs in aanraking te laten komen.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de combinatie van gedoogde verkoop en niet-gedoogde teelt en inkoop van cannabis onveilige situaties in de hand werkt, met name rond de productie en distributie van cannabis en de levering ervan aan de coffeeshops. In dit verband wordt gesproken van de illegale ‘achterdeur’ van de coffeeshop (zie figuur 1). Deze situatie bemoeilijkt ook de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast kan de kwaliteit van de cannabis niet worden gewaarborgd, met alle gezondheidsrisico's voor de gebruiker van dien.



Figuur 1. De huidige ‘cannabisketen’

De laatste jaren is in diverse rapporten en Kamerdebatten aandacht gevraagd voor een andere organisatie van de cannabisketen en wordt er discussie gevoerd over toekomstscenario's.<sup>1,2</sup> Momenteel ligt de door de Tweede Kamer aanvaarde initiatiefwet ‘Wet gesloten coffeeshopketen’ in de Eerste Kamer.<sup>3</sup> Deze beoogt te regelen dat de gehele cannabisketen via een ‘gedoogbeschikking’ wordt georganiseerd. Ook op internationaal vlak hebben zich de afgelopen jaren relevante ontwikkelingen voorgedaan. Verschillende landen zijn inmiddels overgegaan tot legalisering van cannabis of treffen voorbereidingen hiertoe: onder andere Uruguay, enkele staten in de Verenigde Staten en binnenkort Canada.<sup>3,4</sup>

## 1.2 Het kabinet kondigt een experiment aan

Het kabinet Rutte-III heeft in het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ (2017) aangekondigd dat er een experiment komt waarin ervaring wordt opgedaan met het (onder voorwaarden) gedecriminaliseerd telen en distribueren van cannabis naar coffeeshops en dat inzicht geeft in de effecten van deze aanpak.

a Het door Tweede Kamerlid mevrouw V. Bergkamp ingediende wetsvoorstel wordt momenteel aangehouden in de Eerste Kamer, in afwachting van het experiment.

*‘Er komt wet- en regelgeving ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik. Het kabinet komt daartoe zo mogelijk binnen zes maanden met wetgeving. Deze experimenten worden<sup>b</sup> uitgevoerd in een aantal (middel)grote gemeenten (zes á tien). Doel van de experimenten is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. De experimenten worden onafhankelijk geëvalueerd, waarna het kabinet beziet wat het te doen staat.’ (uit: ‘Vertrouwen in de toekomst’)*

Decriminaliseren houdt in dat wetgeving zodanig wordt aangepast dat teelt, distributie en verkoop onder bepaalde voorwaarden niet langer strafbaar zijn. Het experiment levert daarmee belangrijke informatie op voor het toekomstige Nederlandse cannabisbeleid.

Het cannabisbeleid is een complex politiek-maatschappelijke thema. Het moet inspelen op ontwikkelingen op vele terreinen (zoals volksgezondheid, openbare orde, veiligheid, criminaliteitsbestrijding en internationaal beleid) en op keuzen en behoeften van een omvangrijk deel van de Nederlandse bevolking. Het cannabisbeleid heeft daarbij te maken met beperkte kennis over bijvoorbeeld gezondheidseffecten en werkzaamheid van beleid en sterk uiteenlopende opvattingen in de samenleving. Gezien de verantwoordelijkheid die de overheid op zich neemt met het decriminaliseren en reguleren van de cannabisketen, biedt een goed opgezet experiment de diverse partijen in het cannabisdebat mogelijkheden om op basis van feiten en leerpunten beter geïnformeerde afwegingen te maken.

Het experiment kan ook worden benut om te leren van de (veelal nog prille) ervaringen in andere landen. Zo staat Canada op het punt om de cannabisproductie en -verkoop te legaliseren en reguleren.<sup>4</sup> Vanuit een aantal staten in de Verenigde Staten kan geleerd worden over de gevolgen van regulering op hoofdlijnen met relatief veel ruimte voor marktwerking.<sup>3</sup> De internationale context is ook van belang gezien de grote hoeveelheid cannabis die op dit moment vanuit Nederland illegaal naar het buitenland wordt geëxporteerd en in verband met internationale wet- en regelgeving.<sup>5,6</sup>

## 1.3 De adviescommissie

### 1.3.1 Instelling en adviesopdracht

Uitgaande van het regeerakkoord stelde de regering een onafhankelijke commissie in met als opdracht haar te adviseren over de vormgeving van het experiment.<sup>c</sup> De commissie werd in eerste instantie de adviescommissie ‘Experiment gesloten coffeeshopketen’ genoemd. De commissie noemt zichzelf echter de adviescommissie ‘Experiment gesloten *cannabisketen*’ omdat zij naar de gehele cannabisketen kijkt en niet alleen naar de verkooppunten.

De commissie vervult haar adviestaak in twee fasen:

- Fase 1 (maart t/m mei 2018): het voorbereiden en uitbrengen van een advies over de opzet en effectmeting van het experiment en de voorwaarden voor deelname.
- Fase 2 (juni t/m eind 2018): het voorbereiden en uitbrengen van een advies over de vraag welke gemeenten gaan deelnemen aan het experiment.

<sup>b</sup> Mogelijke verwarring rond dit taalfoutje in het regeerakkoord heeft de regering weggenomen. Het gaat om een experiment (enkelvoud).

<sup>c</sup> Zie de adviesopdracht in bijlage 1.

Het kabinet is van plan om na ontvangst van het voorliggende, eerste advies een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op te stellen met voorwaarden voor het experiment, waarna het experiment voorbereid en uitgevoerd kan worden.

### 1.3.2 Samenstelling

De commissie bestaat uit deskundigen op het gebied van volksgezondheid, verslaving, toezicht en handhaving, lokaal bestuur, criminologie en recht. De commissie adviseert onafhankelijk en de commissieleden nemen zonder last of ruggespraak deel.<sup>d</sup>

Gezien het krappe tijdschema waarbinnen de commissie moet adviseren, heeft de voorzitter een medewerker vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en een medewerker vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (beiden met specifieke expertise op dit dossier) verzocht om als toehoorder de commissievergaderingen bij te wonen, zonder deel te nemen aan de advisering door de commissie. Zo kan de commissie op elk gewenst moment beschikken over relevante specifieke beleidsinformatie. De voorzitter heeft met beide ministeries afgesproken dat deze medewerkers gedurende het adviestraject het interne karakter van het commissiebesluit respecteren, ook richting het eigen departement, en over de inhoud van het besluit geen mededelingen doen.

## 1.4 Een al dan niet ‘geslaagd’ experiment

De commissie noemt het experiment geslaagd als na gedegen onderzoek duidelijk is geworden dat een gesloten cannabisketen realiseerbaar is en dat de gemeten effecten gunstig zijn, dan wel geen verslechtering laten zien ten opzichte van de thans bestaande situatie. Zo'n uitkomst is in de ogen van de commissie een eenduidig resultaat dat pleit voor regulering van de cannabisketen in Nederland.

Mocht de gesloten keten echter niet realiseerbaar blijken, gegeven de condities van het experiment, dan zal een politieke weging moeten worden gemaakt, waarbij ten minste de volgende opties aan de orde zijn:

- De situatie laten zoals die op dit moment is, waarbij de illegale achterdeur met de daaraan verbonden problematiek blijft bestaan.
- Het volledig verbieden van productie, verkoop en gebruik, waarbij de handhaafbaarheid een uitdaging is.
- Volledige legalisering, waarbij ‘lekkage’ van cannabis uit het gereguleerde naar het illegale circuit en andersom de facto niet meer bestaat omdat er geen sprake meer is van een illegaal circuit.
- Het herhalen of voortzetten van het experiment onder zodanige condities dat het realiseren van de gesloten keten kansrijker is.

Het zou ook kunnen zijn dat het experiment uitwijst dat een gesloten cannabisketen mogelijk is, maar dat de effecten ervan op een of meer punten ongunstig lijken, omdat er bijvoorbeeld een toename van het cannabisgebruik is, of meer overlast. Ook in dat geval ligt een lastige afweging voor, waarbij aan de eerder genoemde opties nog kan worden toegevoegd: regulering van de cannabisketen met intensivering van de inspanningen op het gebied van preventie en handhaving. Overigens is het denkbaar dat uitkomsten op bepaalde effectmaten op de korte termijn ongunstig

<sup>d</sup> Zie bijlage 2 voor de samenstelling van de commissie.

zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van cannabisgebruik of overlast vanwege tijdelijke extra toeloop respectievelijk een hogere detectiekans door meer systematische meting of geïntensiverde toezichts- en handhavingsactiviteit. Op de langere termijn, of in een situatie van regulering in heel Nederland, kan het beeld er anders uitzien. Voortgezet follow-up onderzoek naar de ontwikkeling van deze fenomenen kan dan worden overwogen.

Niet verwacht mag worden dat men gedurende de looptijd van het experiment al veranderingen kan meten ten aanzien van zeldzame gezondheidseffecten (zoals dodelijke verkeersongevallen) of gezondheidseffecten die zich pas na lange tijd manifesteren (zoals hart- en vaatziekten). Om dergelijke effecten te meten, kan langlopend en grootschalig onderzoek nodig zijn. Ook de effecten op de cannabisgerelateerde criminaliteit zullen vanwege de beperkte omvang en duur van het experiment slechts gedeeltelijk gemeten kunnen worden. De illegale cannabisexport zal bijvoorbeeld buiten beeld blijven. De commissie sluit echter niet uit dat decriminalisering en regulering van de cannabisketen internationaal bredere navolging krijgen en daarmee op termijn wel degelijk impact zullen hebben op het terugdringen van de totale cannabisgerelateerde criminaliteit.

## 1.5 Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 preciseert doel en vraagstelling en gaat in op de werkwijze van de commissie, de belangrijke begrippen in het advies, de dilemma's en de reikwijdte van het advies. Hoofdstuk 3 behandelt de interventie: hoe dient de gesloten keten in het experiment eruit te zien vanaf de teelt tot en met de verkoop aan de consument, inclusief de organisatie van toezicht en handhaving en maatregelen op het gebied van preventie? Hoofdstuk 4 gaat in op het onderzoek dat nodig is om na afloop te bepalen of het experiment geslaagd is. Dit onderzoek bestaat uit twee delen: een procesevaluatie van de invoering van de experimentele gesloten cannabisketen en een vergelijkend onderzoek naar de mogelijke effecten van die keten. In het slothoofdstuk formuleert de commissie enkele aanvullende overwegingen en aanbevelingen.

## 2 Aanpak van de commissie

De regering heeft een reeks van veelomvattende en meer gedetailleerde vragen voorgelegd aan de commissie (zie bijlage 1). In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de centrale vraagstelling en op de gekozen werkwijze, belangrijke begrippen, dilemma's waarmee rekening moet worden gehouden en de reikwijdte van het advies.

### 2.1 Doel en vraagstelling

Het doel van het advies van de commissie is dat op basis daarvan weloverwogen bepaald kan worden hoe het experiment wordt uitgevoerd. De centrale vraagstelling van de commissie is dan ook: hoe kan het experiment 'gesloten cannabisketen' ingericht worden?

Deze centrale vraagstelling kent twee hoofdelementen:

1. Hoe kan een gesloten cannabisketen worden ingericht (van teelt tot en met verkoop), en wel op een zodanige wijze dat positieve effecten worden bevorderd en negatieve effecten worden tegengegaan?
2. Hoe kunnen de effecten van de gesloten cannabisketen worden gemeten en geëvalueerd, en welke methodologische vereisten moeten daarbij in acht worden genomen?

Hiervan te onderscheiden is het tweeledige doel van het uit te voeren experiment:

1. Daadwerkelijk nagaan of een goed functionerende gesloten cannabisketen te realiseren is;
2. de effecten hiervan in kaart brengen op volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast.

Het experiment dient voldoende valide en generaliseerbaar te zijn om op basis daarvan conclusies te kunnen trekken voor het toekomstig landelijk beleid inzake de recreatieve cannabisketen.

### 2.2 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft in een periode van drie maanden zoveel mogelijk informatie tot zich genomen. Daartoe heeft zij literatuurstudie verricht, gesprekstafels georganiseerd en informatie ingewonnen bij personen en organisaties met expertise op het gebied van cannabis en cannabisbeleid. Vervolgens heeft de commissie haar bevindingen gewogen en beoordeeld, en haar advies opgesteld.

#### 2.2.1 Literatuuronderzoek

Over het reguleren van de cannabisketen is al het nodige geschreven waarvan de commissie in de voorbereiding van haar advies gebruik heeft kunnen maken. Zo heeft zij literatuur over Nederlands beleid, internationale initiatieven en ervaringen en relevant wetenschappelijke onderzoeken bestudeerd.

#### 2.2.2 Verstrekte opdracht

De commissie vroeg het Trimbos-instituut om nader onderzoek te doen naar het aanbod van cannabisvariëteiten in coffeeshops. Het rapport 'Analyse van het aanbod van hasjsoorten en wietvariëteiten in de Nederlandse coffeeshops' is te raadplegen op de website van het Trimbos-instituut ([www.trimbos.nl](http://www.trimbos.nl)).<sup>7</sup>

### 2.2.3 Consultaties

Voor haar oordeelsvorming heeft de commissie experts en andere betrokkenen geconsulteerd. Gezien de beperkte tijd die de commissie ter beschikking stond, heeft zij ervoor gekozen om zoveel mogelijk personen door middel van 'rondetafelgesprekken' te raadplegen. Er hebben er acht plaatsgevonden, rond de volgende thema's:

- Wetenschap en onderzoek
- Preventie en verslaving
- Lokaal bestuur
- Toezicht en handhaving
- Verkooppunten
- Het productieproces
- Het consumentenperspectief
- Problemen rond gebruik

Daarnaast heeft de commissie enkele individuele gesprekken gevoerd. Zie bijlage 3 voor een overzicht van de gesprekspartners.

### 2.2.4 Beoordeling en advisering

De commissie heeft de bevindingen vanuit de literatuur gewogen en beoordeeld in het licht van haar eigen expertise en ervaring. De rijk geschakeerde, en niet zelden uiteenlopende, inbreng van experts en ervaringsdeskundigen vanuit de diverse invalshoeken heeft de commissie bijzonder gewaardeerd en als uiterst zinvol ervaren. De commissie heeft deze inbreng niet naar personen herleidbaar gerapporteerd, maar in breder verband meegewogen ten behoeve van haar eigen analyse, oordeelsvorming en advisering over het voorgenomen experiment. Vanzelfsprekend is uitsluitend de commissie verantwoordelijk voor de inhoud van het voorliggende advies.

## 2.3 Belangrijke begrippen in dit advies

### 2.3.1 Het experiment, de interventie en de maatregelen

Wanneer over het 'experiment' wordt gesproken, dan gaat het om zowel de interventie 'gesloten cannabisketen' als om het onderzoeksdesign, inclusief de effectmeting. De 'interventie' omvat alle maatregelen die in het kader van het creëren van een gesloten, gedecriminaliseerde cannabisketen van toepassing zijn. Hierbij gaat het met name om maatregelen rondom productie, distributie, verkoop, toezicht en handhaving en maatregelen in het kader van preventie.

### 2.3.2 Een 'uniform' experiment

De commissie operationaliseert de in het regeerakkoord gehanteerde term 'uniform' als volgt: het gaat om een als één geheel te beschouwen experiment, ter evaluatie van maatregelen gericht op een gesloten keten vanaf de teelt tot en met de verkoop. Binnen het voor het experiment geldende algemene kader kunnen echter variatie en lokaal maatwerk toelaatbaar of zelfs wenselijk zijn om voldoende aan te kunnen sluiten bij de praktijk.

### 2.3.3 Een 'gesloten' keten

Met een 'gesloten keten' wordt bedoeld op het voorkómen van 'weglekken' van cannabis uit de keten naar het illegale circuit en van inmenging vanuit dit circuit (figuur 2). De commissie tekent hierbij aan dat toezicht houden op eventuele verdere handel na verkoop aan de consument buitengewoon moeilijk en intensief is. Daarmee is de grens van de geslotenheid van de keten in zicht.



### 2.3.4 Cannabis, hennep, marihuana, wiet en hasj

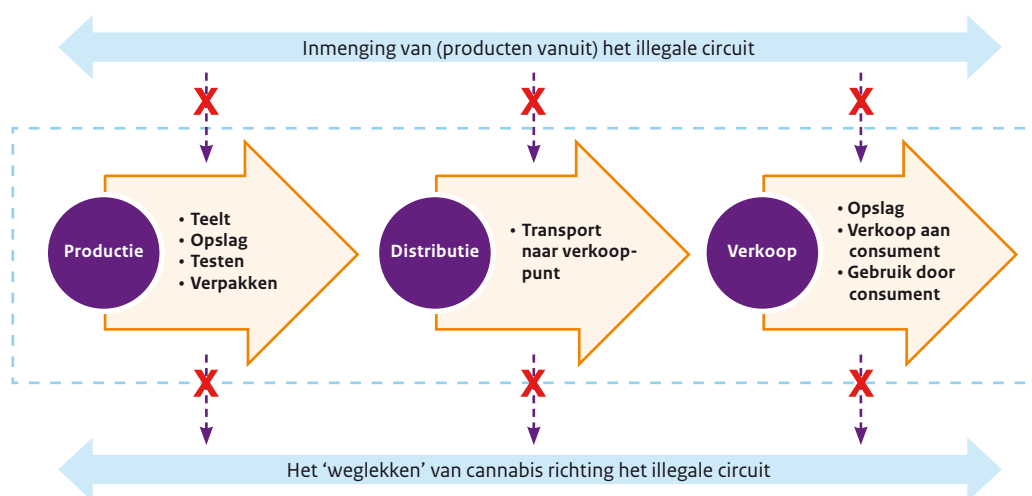
De cannabisplant kent vele genotypen en fenotypen, die volgens de huidige wetenschappelijke inzichten alle variëteiten zijn van één plantensoort. Wiet is de in Nederland populaire naam voor marihuana, de drug die al eeuwen wordt gemaakt door de bladeren en bloemen van de cannabisplant te drogen. Hasj bestaat uit de (samengeperste) hars die geproduceerd wordt door kliertjes op met name de vrouwelijke bloemen van dezelfde plant.<sup>8</sup>

Wanneer in dit rapport wordt gesproken over cannabis gaat het niet om het landbouwgewas (vezel)hennep, dat geteeld wordt voor de productie van papier en touw en voor het zaad en de olie die daaruit kan worden bereid voor de productie van onder meer verf, zeep en smeermiddelen.

### 2.3.5 ‘Recreatief’ gebruik: vallend buiten de medicinale keten

Het regeerakkoord spreekt over recreatief gebruik. Strikt genomen is die omschrijving te beperkt, want het gaat in wezen om het gebruik dat valt buiten de ‘medicinale keten’ die in Nederland apart geregeld en georganiseerd is en uitsluitend gericht op gebruik van de medicinale cannabis die op voorschrift van een arts in de apotheek te verkrijgen is.

In dit advies gaat het dus over de cannabis die zonder doktersvoorschrift gekocht wordt. Hieronder valt ook de cannabis die gebruik wordt als ‘zelfmedicatie’ en de cannabis die gekocht wordt door mensen die verslaafd zijn aan cannabis.



Figuur 2. De gesloten cannabisketen

### 2.3.6 Het juridische begrip ‘gedecriminaliseerd’

De commissie adviseert over de wijze waarop in het experiment een gedecriminaliseerde cannabisketen – van teelt tot en met verkoop aan de consument – kan worden gerealiseerd. Decriminaliseren houdt in dat wetgeving zodanig wordt aangepast dat activiteiten die in het kader van de experimentele interventie nodig zijn (zoals de teelt) onder bepaalde voorwaarden niet langer strafbaar zijn. Juridisch gezien is er een verschil met legalisering, waarbij een activiteit niet strafbaar is. De beoogde decriminalisering wordt geregeld in het wetsvoorstel ‘Uniform experiment gesloten coffeshopketen’.

## 2.4 Dilemma's

Het reguleren van de cannabisketen brengt diverse dilemma's met zich mee, waarbij een middenweg moet worden gevonden of keuzes moeten worden gemaakt. Met een experiment kan worden gezien hoe deze dilemma's in de praktijk uitwerken en opgevangen kunnen worden.

Enkele dilemma's zijn:

- Wanneer wordt ingezet op productie door een groot aantal telers – met als uiterste een geheel vrije marktwerking met een onbeperkt aantal gekwalificeerde telers die aan te stellen eisen voldoen – wordt het moeilijker om een werkelijk gesloten keten te waarborgen en daarop voldoende controle en toezicht uit te oefenen. Maar als uit een oogpunt van maximale beheersbaarheid en controle gekozen wordt voor slechts één teler, is er onvoldoende concurrentie op prijs, kwaliteit en variëteit van cannabisproducten en is de kans groter dat consumenten een voorkeur houden voor producten van de illegale markt.
- Regulering draagt bij aan de overtuiging dat er een goed gecontroleerd product legaal beschikbaar is, waardoor consumenten afzien van het kopen van een ongecontroleerd product op de illegale markt. Maar regulering kan er tegelijkertijd toe leiden dat het beeld ontstaat dat cannabis veilig en dus niet schadelijk is voor de gezondheid, omdat de overheid toeziet op de kenmerken en de kwaliteit van het product. Daardoor kan het gebruik in theorie toenemen. Dat kan ook gebeuren wanneer wordt gestuurd op voor de gezondheid minder schadelijke manieren van gebruik dan roken. Om deze redenen is het van belang dat de 'interventie' gepaard gaat met preventieve aandacht voor de gezondheidsschade die zowel cannabisgebruik als roken kan veroorzaken.
- Er kan een spanningsveld worden ervaren tussen enerzijds verscherpt tabaksontmoedigingsbeleid en anderzijds het reguleren van productie en distributie van cannabisproducten, die in ons land nog vooral via het roken van tabak worden gebruikt. Dat betekent dat duidelijk gemaakt moet worden dat regulering – in combinatie met preventie – een breed belang beoogt te dienen.

## 2.5 Reikwijdte van het advies

De commissie beperkt zich wat betreft het te ontwikkelen onderzoeksdesign tot de belangrijkste methodologische overwegingen en opties. Ze gaat er vanuit dat binnenkort een onafhankelijk onderzoeksteam of -consortium wordt aangewezen. Dat team/consortium dient het onderzoeksdesign nader uit te werken en een keuze te maken uit de voor het experiment in aanmerking komende designopties en uitkomstmaten. Daarbij zullen ook de voor het experiment beschikbare financiële middelen van belang zijn.

De commissie gaat niet in op eventuele import van cannabis vanuit het buitenland, gegeven internationaalrechtelijke belemmeringen voor de productie en distributie van cannabis in internationaal en EU-verband. Zij verwacht ook niet dat deze belemmeringen voor de aanvang van het experiment weggenomen kunnen worden.

Niet iedereen gelooft dat legalisering van de cannabisketen voor recreatief gebruik – gegeven de internationale verdragen waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd – mogelijk is. Dit verschil van inzicht kan worden geïllustreerd aan de hand van onderzoek van Van Kempen en Fedorova.<sup>9</sup> Zij concludeerden in 2014 dat het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabis voor recreatief gebruik niet toelaatbaar is onder de VN-drugsverdragen en de EU-regelgeving. In 2016 concludeerden zij dat er 'in weerwil van het

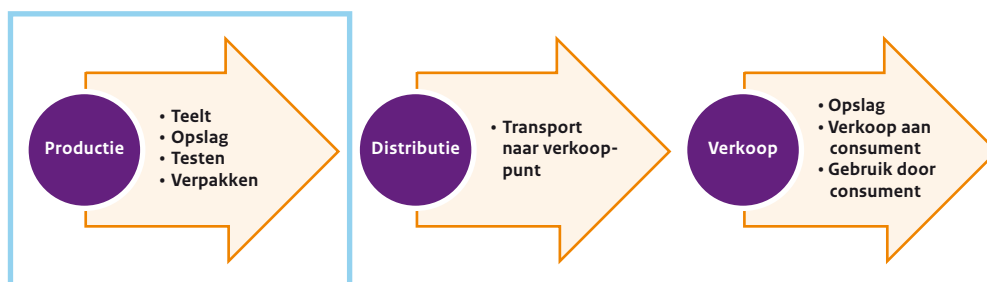
*Enkelvoudig Verdrag en het Sluikhandel Verdrag volgens het thans geldende positieve internationaal recht ruimte voor staten kan zijn om cannabisteelt en -handel ten behoeve van de recreatieve gebruikersmarkt gereguleerd te legaliseren'.<sup>10</sup> Dit voortschrijdend inzicht is ontstaan doordat in 2016 meer nadruk is gelegd op positieve verplichtingen die voor verdragsstaten voortvloeien uit mensenrechtenverdragen (zoals het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en het daarin neergelegde recht op leven, gezondheid en privacy. De Rijksoverheid zal, volgens hen, wel 'aannemelijk moeten kunnen maken dat gereguleerd toestaan van teelt en handel een effectievere verwezenlijking van mensenrechten oplevert dan een prohibitief cannabisbeleid in overeenstemming met de drugsverdragen'.*

De commissie neemt in deze discussie geen positie in. Zij gaat bij het beantwoorden van de gestelde adviesvragen uit van de opvatting van de Rijksoverheid dat een gedecriminaliseerde cannabisketen in het kader van het experiment juridisch mogelijk is. Aanvullend merkt de commissie op dat het hier experimenteel onderzoek betreft en dat het daarbij in de regel gaat om voor evaluatie noodzakelijke condities die per definitie afwijken van de algemeen – buiten een experiment – geldende situatie.

## 3 De interventie: een gesloten cannabisketen

Het experiment met een gesloten cannabisketen zal plaatsvinden in een – nog te bepalen – aantal gemeenten door heel Nederland. Met elkaar moeten zij een goede afspiegeling vormen van de diversiteit aan typen gemeenten in ons land: naar aantal inwoners, aantal verkooppunten, geografische spreiding en ligging al dan niet aan de landsgrens. De deelnemende gemeenten, telers, distributeurs en verkooppunten zullen bereid moeten zijn om zich te houden aan de afspraken en regels die gelden tijdens het experiment en om mee te werken aan de procesevaluatie en effectmeting. In dit hoofdstuk bespreekt de commissie haar aanbevelingen voor de vormgeving van de interventie per ketenonderdeel: productie, distributie en verkoop. Vervolgens gaat ze in op de noodzaak van preventieve maatregelen en de taken waarvoor het toezicht komt te staan.

### 3.1 Productie



#### 3.1.1 De samenstelling van cannabis

Cannabis bevat een grote verscheidenheid aan bestanddelen, waaronder cannabinoïden en terpenen. Aan de terpenen dankt de plant voor een groot deel zijn aroma. De cannabinoïden kunnen zich binden aan de cannabinoïdreceptoren in het lichaam. De, vanwege hun effecten op de mens, belangrijkste cannabinoïden zijn tetrahydrocannabinol (THC) en cannabidiol (CBD). THC is het belangrijkste psychoactieve bestanddeel van cannabis. CBD beïnvloedt de werking van THC via verschillende – grotendeels nog onopgehelderde – mechanismen.<sup>8</sup>

Uit onderzoek komt naar voren dat CBD waarschijnlijk een gunstige invloed heeft op de negatieve effecten van THC op aandacht en geheugen. Cannabis met een hoog THC en een laag CBD-gehalte zou de kans op een (eerste) psychose kunnen verhogen en heeft een ongunstige invloed op het verloop van cannabisgerelateerde psychische aandoeningen. Sommige onderzoeken laten bovendien een verband zien tussen de hoogte van het THC-gehalte en het risico dat de gebruiker afhankelijk wordt van cannabis.<sup>11</sup> In andere onderzoeken wordt dat echter niet bevestigd.<sup>8</sup> Verder is duidelijk dat de schadelijke effecten van cannabis niet alleen afhankelijk zijn van de concentraties THC en CBD, maar ook van de hoeveelheid cannabis die iemand gebruikt en uiteindelijk binnenkrijgt. Ervaren gebruikers die een sterke joint – een sigaret die (in Nederland) wordt samengesteld uit vloeipapier, een opgerold stukje karton ('tip'), tabak en wiet of hasj – roken, lijken daarvoor deels te compenseren door minder rook te inhaleren of minder cannabis in hun joint te doen.<sup>12</sup> De wetenschappelijke gegevens over de werking en risico's van THC en CBD zijn niet eenduidig en hebben de afgelopen jaren aanleiding gegeven tot veel discussie.<sup>13</sup>

De commissie ziet vooralsnog in de beschikbare gegevens onvoldoende reden om in de gesloten keten eisen te stellen aan de hoogte van het THC of CBD-gehalte of de verhouding daartussen. De – nog weinig onderbouwde – mogelijkheid dat dergelijke eisen de gezondheidsschade van cannabis zouden kunnen beperken, weegt volgens haar op dit moment niet op tegen het nadeel dat ze ertoe kunnen leiden dat consumenten afzien van de cannabis uit de gesloten keten en zich (weer) wenden tot de zwarte markt.

### 3.1.2 Eisen aan de teelt

In cannabis kunnen vervuilende stoffen zoals bestrijdingsmiddelen en schimmels voorkomen. De cannabis uit coffeeshops lijkt nauwelijks schimmels te bevatten die voor gezonde mensen giftig zijn.<sup>12</sup> Wel werden er in een onderzoek regelmatig – meestal lage – concentraties bestrijdingsmiddelen aangetroffen in nederwiet. In 11 van de 25 monsters was de hoeveelheid hoger dan de kruidengeneesmiddelenrichtlijn voorschrijft.<sup>14</sup> Over de schadelijke effecten hiervan bij verhitting (zoals bij het roken van de cannabis) is nog weinig bekend.

Voor medicinale cannabis gelden de strenge kwaliteitsstandaarden van de Europese Farmacopee.<sup>15</sup> Er mag geen sprake zijn van verontreinigingen en contaminaties, zoals schimmelvorming. Ook moet de cannabis conform de eisen van de kwaliteitswaarborgsystemen uit de voedingsmiddelenindustrie en farmaceutische industrie geteeld zijn:

- *Good Agricultural Practice (GAP)*. In de GAP staan voorschriften rondom voedselveiligheid, milieu, natuur en arbeidsomstandigheden.
- *Good Manufacturing Practice (GMP)*. In de GMP is vastgelegd onder welke omstandigheden een product wordt gemaakt. Mocht er achteraf toch iets mis blijken te zijn met het product, dan kan achterhaald worden hoe het gemaakt is, wie het getest heeft en welke grondstoffen er gebruikt zijn. Ook wordt het gebruik van bepaalde stoffen in het productieproces verboden.

De commissie verwacht op basis van de ervaringen in de medicinale keten dat het mogelijk is om aan het product van de gesloten recreatieve cannabisketen soortgelijke kwaliteitseisen te stellen. Ook de deelnemers aan het rondetafelgesprek over het productieproces zagen hier niet direct belemmeringen. De commissie meent dat de overheid, als ze ook de recreatieve cannabisketen gaat reguleren, daarmee een verantwoordelijkheid aanvaardt om risico's tot een minimum te beperken. Lokale bestuurders onderstreepten dat dit wat hen betreft één van de belangrijkste aspecten van het experiment is.

Sommige deskundigen menen dat bepaalde varianten cannabis vatbaar zijn voor schimmels en dat het daarom moeilijker of zelfs onmogelijk is om deze varianten zonder pesticiden te telen. In het rondetafelgesprek over het productieproces kwam echter naar voren dat het onwenselijk en niet noodzakelijk is om bij de cannabisteelt pesticiden te gebruiken. De commissie constateerde tevens dat in de medicinale cannabisketen productie zonder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen mogelijk is voor een concurrerende kostprijs. Ze adviseert daarom om in het experiment geen pesticiden te gebruiken en om – indien nodig – meer ervaring op te doen met biologische bestrijding. Ook wat betreft het gebruik van groeibevorderende middelen adviseert de commissie om de medicinale keten te volgen (GMP staat gebruik van deze middelen toe onder voorwaarden). Het mag onder andere geen risico vormen voor consumenten.

In de medicinale keten wordt 'gamma-doorstraling' gebruikt om microbiële contaminatie te minimaliseren. In de rondetafelgesprekken hoorde de commissie enkele malen dat veel consumenten geen 'doorstraalde' cannabis willen. Hoewel in wetenschappelijk onderzoek geen aanwijzingen gevonden zijn voor aan deze doorstraling verbonden risico's of verandering in terpenen,<sup>16</sup> kan niet worden uitgesloten dat doorstraling van cannabis het product voor de consument minder gewild maakt. De commissie adviseert daarom terughoudend te zijn met het

doorstralen van cannabis voor recreatief gebruik. Zij geeft in overweging om tijdens de voorbereiding na te gaan of gebruik van gammastraling in het kader van de productie voor recreatief gebruik een reële toegevoegde waarde heeft dan wel achterwege kan worden gelaten. Op dit punt dient heldere informatie verstrekt te worden aan de consument.

### 3.1.3 De opslag

Bij de opslag is het van belang dat er waarborgen zijn ingebouwd voor, ten eerste, de kwaliteit van het product gedurende de opslag (bijvoorbeeld voor het invriezen van voorraden) en, ten tweede, de veiligheid van de opslag van het product. De veiligheidswaarborgen zijn met name gericht op het tegengaan van het 'weglekken' van cannabis naar, en inmenging vanuit, het criminele circuit. De commissie adviseert om kandidaat-telers in de voorbereidingsfase met voorstellen voor waarborgen te laten komen en hierover bij het aanwijzen van telers heldere afspraken te maken. De commissie adviseert om ook op dit punt te leren van de ervaringen van de medicinale keten. Daar bleek zowel het weglekken van cannabis als de inmenging vanuit het criminele circuit goed te voorkomen, met een voor de teler acceptabele investering.

Een onzekere factor in het begin van het experiment is dat nog niet precies duidelijk is hoeveel cannabis nodig is. De teler zal genoeg willen telen om te kunnen voldoen aan de vraag, maar niet te veel aangezien overproductie extra kosten en veiligheidsrisico's bij de opslag met zich meebrengt. Zodra bekend is welke gemeenten deelnemen aan het experiment kan een schatting gemaakt worden van de benodigde hoeveelheid cannabis in het experiment. De ervaringen van en afspraken met verkooppunten kunnen hier meer zicht en grip op geven.

### 3.1.4 Het testen van het product

De commissie beveelt aan om in het experiment, in aanvulling op professionele kwaliteitseisen aan de teelt, ook een onafhankelijke kwaliteitscontrole en analyse van de cannabis uit te voeren. Daarmee kan worden getoetst of het product voldoet aan de kwaliteitseisen en kan zicht worden gehouden op het THC en CBD-gehalte. Onafhankelijkheid van deze kwaliteitscontrole is noodzakelijk om belangenverstremming te voorkomen.

In de medicinale keten worden bij de bepaling van onder andere het THC- en CBD-gehalte zeer strikte marges gehanteerd. Dit wordt ingegeven door de eisen die de GMP stelt aan producten voor medicinaal gebruik. Bij niet-medisch gebruik acht de commissie het niet bezwaarlijk om bij de bepaling van het THC en CBD-gehalte van de verschillende cannabisvariëteiten iets minder strikte marges te hanteren.

### 3.1.5 De verpakking

De commissie heeft kennisgenomen van de eisen die aan de verpakking van cannabisproducten gesteld worden in verschillende staten in de VS,<sup>3</sup> in Canada<sup>4</sup> en in de medicinale cannabisketen in Nederland. Op grond van deze voorbeelden, de gezondheidsrisico's van cannabis en de vereisten van een gesloten cannabisketen, beveelt zij aan om aan de verpakking van de aan te bieden cannabisproducten de onderstaande eisen te stellen.

- De verpakking is kind-veilig en hersluitbaar.
- De verpakking is niet aantrekkelijk voor kinderen.
- De verpakking is verzegeld met een onvervangbare verzegeling.
- Op de verpakking staat vermeld:
  - de naam van het product;
  - de waarschuwing: 'Bevat cannabis. Buiten bereik van kinderen houden';
  - de waarschuwing: 'Bestuur geen motorvoertuig en gebruik geen zware machines onder invloed van cannabis';
  - het gewicht, in grammen;

- het universele THC-symbool (zie figuur 3);
- het gehalte THC en CBD (in %);
- de unieke code van het 'track en trace' systeem (zie 3.5.5)
- De verpakking garandeert de houdbaarheid tot de op de verpakking vermelde datum.
- De verpakking bevat een bijsluiter waarop vermeld staat:
  - de aanbevolen wijze van gebruik van het product;
  - het advies cannabis niet te roken, noch puur, noch met tabak;
  - de waarschuwing dat bedwelmende effecten kunnen optreden met een vertraging van twee uur of meer;
  - de waarschuwing dat cannabis schadelijk kan zijn voor met name de geestelijke gezondheid;
  - de waarschuwing dat cannabis extra schadelijk is voor zwangere vrouwen, vrouwen die borstvoeding geven of van plan zijn om zwanger te worden;
  - de waarschuwing dat gebruik van cannabis kan leiden tot misbruik, afhankelijkheid en verslaving;
  - dat het product geen bestrijdingsmiddelen bevat;
  - de overige eisen waaraan het product voldoet.



Figuur 3. Universeel THC-symbool op verpakkingen

### 3.1.6 Aan telers te stellen eisen

Telers die in het experiment willen meedoen, verplichten zich de volgende vereisten na te leven:

- De teler houdt zich als 'goed teler' aan de eisen voor het telen, de productinformatie, opslag en distributie richting verkoper en levering.
- De teler staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
- De (kandidaat-)teler doet een voorstel over hoe de benodigde variatie van wiet- en hasj-variëteiten geteeld kan worden.
- De teler is ervoor verantwoordelijk dat de kwaliteit van de cannabis gewaarborgd is gedurende de teelt en opslag.
- De teler is verantwoordelijk voor een veilige opslag van de cannabis en voor een veilige werk- en leefomgeving.<sup>17</sup>
- De teler voert een transparante administratie, zodat goed toegezien kan worden op de geslotenheid van de keten.
- Om de kwetsbare transportbewegingen zoveel mogelijk te vermijden, dient het telen, drogen en verpakken zoveel mogelijk op één locatie plaats te vinden.
- De teler verplicht zich om het illegale circuit geheel buiten de cannabisketen te houden en om uitsluitend cannabis te telen die in het kader van het experiment beschikbaar komt.
- Telers voldoen aan hoge eisen van betrouwbaarheid, ondersteund door een BIBOB-screening van alle directieleden/eigenaren, en beschikken over een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) voor al hun personeel.

De commissie beveelt aan om meer dan één teler aan het experiment te laten deelnemen, om een monopoliepositie te voorkomen en de kans op voldoende variatie en continuïteit te vergroten. Tegelijkertijd raadt de commissie aan om in het experiment niet met een groot aantal telers samen te werken. Dit vergroot de complexiteit in het experiment en het risico dat het niet lukt om de keten gesloten te houden. De commissie denkt daarom aan vijf tot tien telers.

Voor het produceren van sommige cannabisvarianten (bijvoorbeeld de op Marokkaanse hasj lijkende varianten) kan specifieke, in ons land schaarse, expertise nodig zijn. De commissie adviseert om teeltbedrijven de mogelijkheid te bieden om deze expertise, bijvoorbeeld van kleine, ervaren telers, in te schakelen indien dat noodzakelijk is om in het experiment een voldoende gevarieerd cannabisassortiment te kunnen aanbieden. Voorwaarde is dat inmenging van het criminele circuit wordt voorkomen. Welwillende telers kunnen zo de mogelijkheid krijgen uit het illegale circuit te treden.

### 3.1.7 Instellen van een kwaliteitsstandaard voor de teelt

De commissie adviseert om het experiment te benutten om tot gezamenlijke richtlijnen met het oog op 'goed telerschap' en standaardisatie voor de cannabisproductie te komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende aspecten:

- de werkwijze rond de teelt (inclusief opslag en verpakkingsproces);
- de condities waaronder het product geteeld en opgeslagen wordt (onder andere de temperatuur);
- het telen vanuit een stek of zaden.

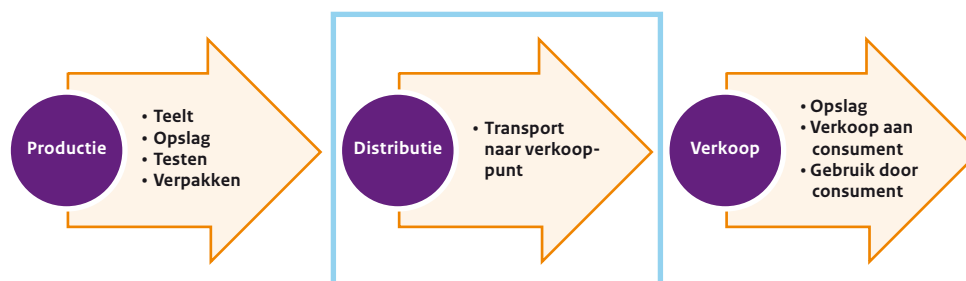
Verschillen in gemeten THC en CBD-waarden kunnen al gauw optreden. Dit vraagt onder meer om standaarden voor de wijze waarop het product behandeld wordt, voor meetapparatuur en meetmethoden en voor de opslag van het product. Hierbij kan geleerd worden van de medicinale keten.

De commissie vindt dat de telers vanaf de start van het experiment volgens een gezamenlijke kwaliteitsstandaard zouden moeten werken. Dit proces dient uit te groeien naar een landelijk kwaliteitssysteem, ondersteund door gedegen opleiding en nascholing van het personeel.

### 3.1.8 De benodigde voorbereidingstijd

De commissie raadt aan om ervan uit te gaan dat voor de teelt in het kader van het experiment een voorbereidingstijd van minimaal een jaar nodig is, gerekend vanaf het moment dat bekend is wie de telers zijn en deze starten met de voorbereidingen.

## 3.2 Distributie

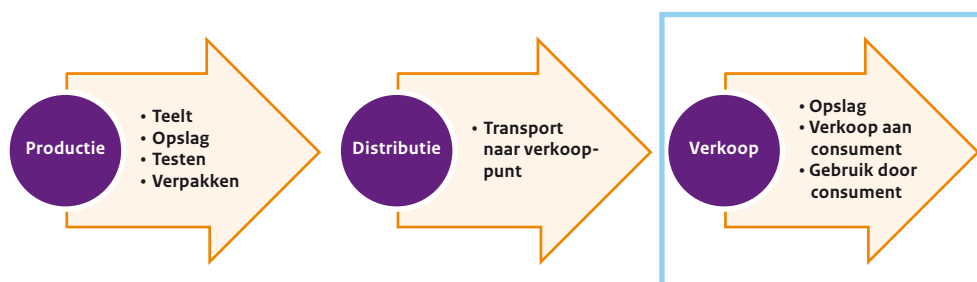


De commissie adviseert om de distributie van de teler naar de verkoper op een zo overzichtelijk mogelijke manier te laten plaatsvinden, zodat hier goed toezicht op te houden is en de kans op fouten minimaal is en 'weglekken' naar het criminele circuit wordt voorkomen. In de medicinale keten wordt hier landelijk op gestuurd via het Bureau Medicinale Cannabis (BMC). In de medicinale keten wordt de cannabis echter ook opgekocht door BMC; iets dat in de keten van het voorliggende experiment niet gebeurt. De commissie raadt aan om de teler zelf verantwoordelijk te maken voor het transport (door dit zelf te regelen of door dit uit te besteden).



Van kandidaat-telers kan in de voorbereidingsfase gevraagd worden om met voorstellen te komen over hoe zij dit willen inrichten en welke waarborgen zij inbouwen om de veiligheid van het transport te garanderen.

## 3.3 Verkoop



### 3.3.1 Opslag en maximale handelsvoorraad

Het overdrachtsmoment tussen distributeur en verkooppunt is een kwetsbare schakel in de keten. Om de geslotenheid van de keten te waarborgen is het van belang dat de verkoper alle binnengekomen producten registreert, met behulp van de eerder toegekende unieke code (zie 3.5.5). De beveiliging van de opslag komt in paragraaf 3.5 over toezicht en handhaving aan de orde.

De commissie vindt het wenselijk om het aantal transportbewegingen met cannabis te beperken, aangezien dit een kwetsbaar ketenonderdeel is. Dit pleit ervoor om opnieuw te kijken naar de grootte van de maximale handelsvoorraad. Momenteel is dat 500 gram per coffeeshop. Hoeveel cannabis nodig is, is echter afhankelijk van hoeveel er wordt verkocht. Daarin zijn grote verschillen tussen verkooppunten. De omzet zal inzichtelijk gemaakt moeten worden,<sup>e</sup> om vervolgens de benodigde economische handelsvoorraad vast te kunnen stellen. 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, met andere woorden, om deze voorraad ten minste voldoende te laten zijn voor één dag. Ze adviseert om de AHOJG-I criteria<sup>f</sup> op dit punt aan te passen voor verkooppunten die meedoen aan het experiment.

e Breuer&Intraval (Bert Bieleman) schat dat de totale omzet van de 606 Nederlandse coffeeshops in 2013 met 95% zekerheid tussen de € 875 miljoen en € 1,25 miljard lag (schriftelijke mededeling Bert Bieleman, op basis van onderzoek i.o.v. WODC<sup>18</sup> en ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>19</sup>). De verschillen per coffeeshop zijn naar verwachting groot.

f De AHOJG-I criteria binden coffeeshops aan specifieke (minimum) regels en verbieden het om:

- te Afficheren (reclame te maken voor hasj en wiet)
- Harddrugs te verhandelen
- Overlast te veroorzaken
- Jeugdigen onder de 18 jaar in de coffeeshop toe te laten of aan hen te verkopen
- Grote hoeveelheden te verhandelen (niet meer dan 5 gram per keer verkopen) of op voorraad te hebben (niet meer dan 500 gram)
- te verkopen aan niet-Ingezetenen (het zg. ingezetenen criterium: alleen verkoop aan mensen die in Nederland wonen)

### 3.3.2 Variatie in het aanbod

De thans in Nederland verkochte wiet is in de meeste gevallen op Nederlands grondgebied geteelde nederwiet. Deze wiet had in de jaarlijkse meting van het Trimbos-instituut in 2016/17 een THC-gehalte van gemiddeld 16,9% en was daarmee veel sterker dan de maar weinig verkochte geïmporteerde wiet, met een gemiddeld THC-gehalte van 6,9%. De meeste hasj die in Nederland wordt geconsumeerd komt uit Marokko. De geïmporteerde hasj had in 2016/17 een gemiddeld THC-gehalte van 20,8%. De sinds enkele jaren ook beschikbare, maar nog weinig verkochte nederhasj had in datzelfde jaar een gemiddelde THC-gehalte van 35,1%. Van alle cannabis-producten bevatte – net als in voorgaande jaren – alleen de geïmporteerde hasj een noemenswaardig CBD-gehalte, van 8,4%.<sup>20</sup>

De variatie in het cannabisaanbod is echter groter dan deze gemiddelde THC- en CBD-waarden doen vermoeden. In de door het Trimbos-instituut onderzochte monsters liep het THC-gehalte in nederwiet uiteen van 2,2 tot 25%, in geïmporteerde hasj van 1,9 tot 45,8%. De CBD-concentratie varieerde in nederwiet van 0,1 tot 5,9%, in geïmporteerde hasj van 0,2 tot 13,5%. In de wiet die in de onderzochte coffeeshops als de ‘sterkste’ werd aangemerkt, liep het THC-gehalte uiteen van 10,1 tot 27,9%, het CBD-gehalte van 0,1 tot 0,8%.<sup>20</sup> Consumenten ervaren naast deze verschillen in ‘sterkte’, ook verschillende soorten ‘high’ en verschillen in smaak, vermoedelijk samenhangend met verschillende patronen van terpenen- en cannabinoïdenconcentraties. Op basis van de rondetafel-gesprekken en een analyse van door coffeeshops aangeboden cannabisvariëteiten door het Trimbos-instituut<sup>7</sup> concludeert de commissie dat een aanbod van ongeveer vijftien wietvariëteiten en tien hasjvariëteiten voldoende zou moeten zijn om met de gesloten keten een goede eerste start te kunnen maken. Zij stelt op grond van de door haar ingewonnen informatie tevens vast dat cannabisgebruik aan trends onderhevig is. Aangedreven door zowel aanbod als vraag komen regelmatig nieuwe varianten op de markt.

De commissie acht het assortiment aan cannabisproducten dat in de gesloten keten wordt aangeboden essentieel voor het slagen van het experiment. Ervaren consumenten die een voorkeur hebben voor een of meer specifieke cannabisvarianten, zouden zich (weer) tot de illegale markt kunnen wenden wanneer het cannabisaanbod niet aan hun behoeften beantwoordt. De commissie beveelt daarom aan om in de voorbereidingsfase van het experiment te onderzoeken welk assortiment nodig is. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van gegevens uit de THC-monitor en aanvullende analyses van het Trimbos-instituut. Ook de voorkeuren en mogelijkheden van de participerende telers en verkooppunten zullen in het onderzoek betrokken moeten worden. De commissie geeft voorts ter overweging een consumentenpanel in te richten. Ze meent dat een dergelijk panel van groot belang kan zijn, zowel in de voorbereiding als gedurende het experiment, om voldoende aan te kunnen sluiten bij de veranderlijke wensen en behoeften van de consument.

### 3.3.3 Wijze van gebruik

In 2016 werd de wijze van gebruik van cannabis in de algemene Nederlandse bevolking onderzocht met een aanvullende module van de Leefstijlmonitor.<sup>12</sup> Van degenen die in het laatste jaar gebruikt hadden zei 66% dat ze cannabis altijd gebruikten via het roken van een joint met tabak; 24% deed dat zelden, soms of meestal. Andere gebruikswijzen, veelal toegepast naast het roken van joints met tabak, kwamen beduidend minder vaak voor:<sup>12</sup>

- 18% rookte cannabis ‘puur’, dus zonder tabak;
- 13% gebruikte een pijpje, chillum of bong;
- 12% een waterpijp;
- 7% een vaporizer;
- 1% een e-sigaret;
- 17% gebruikte cannabis via voedsel (onder andere spacecake) drank of op een andere manier.

Dit gebruikspatroon – waarbij 90% van de gebruikers cannabis rookt – is vanuit volksgezondheidsperspectief zorgwekkend. Het roken van cannabis is schadelijker dan het inademen van cannabisdampen ('vape'), vooral door de effecten van de verbrandingsproducten op de longen.<sup>8,21</sup> Door cannabis met tabak te gebruiken inhaleert de gebruiker bovendien de rook van tabak, waarvan de schadelijke effecten – ook in relatief kleine hoeveelheden – inmiddels onomstreden zijn. Een meta-analyse van het internationaal beschikbare onderzoek toonde onlangs aan dat ook het roken van één sigaret per dag al gepaard gaat met een aanzienlijk verhoogd cardiovasculair risico. De kans op een hartinfarct is dan circa 50% hoger en de kans op een beroerte 30% hoger dan voor mensen die niet roken. De risicoverhoging bedraagt 40-50% van die voor mensen die 20 sigaretten per dag roken.<sup>22</sup> De gezondheidsschade van één joint met cannabis en tabak per dag is dus op de lange termijn alleen al vanwege de gezondheidseffecten van tabaksrook aanzienlijk. Daar komt bij dat sommige effecten van het roken van cannabis en tabak, waaronder de verslavende werking, elkaar wellicht versterken.<sup>23,24</sup>

De commissie meent dat het op de weg van de overheid ligt om, nu zij overgaat tot een experiment met het reguleren van de cannabisketen, tegelijk ook stappen te zetten om de cannabisconsument in Nederland te stimuleren het roken van cannabis met tabak te vervuilen voor een minder schadelijke gebruikswijze, namelijk het inademen van cannabisdampen met behulp van een verdamper. Zij komt hierop terug in paragraaf 3.4.

Cannabis aanbieden in de vorm van eetbare producten ('edibles') beveelt de commissie niet aan, om een combinatie van redenen: de kans dat 'edibles' drempelverlagend werken voor nieuwe gebruikers; het gevaar dat kinderen ze opeten; het risico van overdosering door de trage werking van de gegeten cannabis; en de extra complexiteit die deze verruiming van het aanbod voor toezicht en handhaving zou opleveren, onder andere doordat *edibles* etenswaren zijn die moeten voldoen aan de Warenwet.<sup>3,4</sup> De commissie adviseert daarom de 'spacecake' die sommige coffeeshops thans verkopen vooralsnog in het kader van het experiment niet beschikbaar te stellen.

### 3.3.4 Prijsstelling

De prijs is een belangrijk aspect bij de afweging die de consument maakt om al dan niet cannabis in het kader van het experiment te kopen. De prijs moet daarom niet boven die van de markt komen te liggen. Veel goedkoper moet de cannabis uit het experiment ook niet zijn, want dat zou tot toename van het gebruik kunnen leiden.

Bij het bepalen van de prijs is het de vraag naar welke markt wordt gekeken: naar de verkooppunten/coffeeshops of de straathandel, waar de prijs in het algemeen (aanzienlijk) lager is? Indien de prijsstelling wordt afgezet tegen de prijs in het illegale circuit, dan kan hieraan meer concurrentie worden geboden. Het is echter lastig om de prijs op de illegale markt nauwkeurig vast te stellen en een 'prijzenoorlog' ligt op de loer. De commissie adviseert daarom om de prijs in de gesloten cannabisketen te baseren op de prijs in verkooppunten/coffeeshops. Daarbij verwacht zij dat kwaliteit en transparantie van het geleverde product door veel consumenten positief zullen worden gewaardeerd.

Op basis van de ervaringen uit de medicinale keten en de hoge eisen die daar aan de cannabis worden gesteld, gaat de commissie ervan uit dat het mogelijk is om de teelt en distributie te reguleren voor een marktconforme prijs. Maar een zorgvuldige prijsstelling voor de verschillende aan te bieden cannabisvariëteiten vraagt wel om een tijdige voorbereiding, waarbij mogelijk ook rekening gehouden zal moeten worden met verschillen tussen lokale markten.

Op de verkoop van cannabis kunnen geen accijns en BTW geheven worden, aangezien cannabisverkoop binnen de Europese Unie illegaal is. De commissie adviseert om de optie te onderzoeken van het heffen van een opslag waarmee een landelijk fonds voor preventie van cannabisgebruik, -misbruik en -verslaving, inclusief het onderzoek dat daarvoor nodig is, kan worden gevoed. De betreffende opslag kan een buffer vormen tegen te hoge marges tussen kostprijs en verkoopprijzen.

### 3.3.5 Variatie in verkooppunten

De commissie vindt het wenselijk dat gemeenten de wijze van verkoop van cannabis kunnen laten aansluiten bij de lokale wensen en behoeften. Het experiment moet ruimte bieden om met verschillende soorten verkooppunten ervaring op te doen. Die ruimte is wat de commissie betreft echter niet onbegrensd.

Sommige coffeeshops willen ook teler worden in het experiment. Ook vanuit Cannabis Social Clubs wordt gepleit voor het in één hand brengen van de teelt en verkoop. De commissie denkt daar anders over: zij acht dan het risico op belangenverstremming aanwezig. Bovendien kan de kwaliteit onder druk komen te staan wanneer verkoopbelangen rechtstreeks invloed hebben op productieprocessen. De commissie raadt dan ook aan om de teelt en verkoop gescheiden te houden.

Wat betreft de optie om cannabis online te verkopen, adviseert de commissie om deze mogelijkheid niet in het experiment in te bouwen. Het maakt toezicht op de verkoop moeilijk (bijvoorbeeld de leeftijdsgrens). Daarbij vergroot het de complexiteit in het experiment, wat de slagingskans niet ten goede komt.

Coffeeshops met gebruikersruimte bieden volgens deskundigen uit de verslavingszorg de mogelijkheid om voorlichting te geven en problematisch gebruik te signaleren. De commissie vindt dit belangrijke pluspunten ten opzichte van de snelle straathandel en de anonieme online verkoop. Ze meent dat het geven van voorlichting en het signaleren van problematisch gebruik taken zouden moeten zijn voor alle typen verkooppunten die deelnemen aan het experiment met een gesloten cannabisketen voor recreatief gebruik.

### 3.3.6 Deelname van alle verkooppunten in een gemeente

Bij het experiment met een gesloten cannabisketen zouden in beginsel alle verkooppunten in een deelnemende gemeente mee moeten doen. Het is onwenselijk om tegelijkertijd meerdere handhavingsregimes 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.

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

De commissie adviseert om verkooppunten in deelnemende gemeenten zo snel mogelijk te informeren over wat deelname aan het experiment inhoudt, ook wat betreft registratie en verantwoording. De Rijksoverheid stelt met de aangekondigde AMvB algemene eisen op. Daarnaast kunnen gemeenten in het experiment aanvullende eisen stellen, zoals zij ook in de huidige situatie al doen. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de afstand tot een school of om aanvullende maatregelen om overlast te voorkomen.

### 3.3.7 Aan deelnemende verkooppunten te stellen eisen

Alle verkooppunten moeten zich houden aan de regels van het experiment:

- Producten worden uitsluitend afgenomen van daartoe aangewezen telers.
- Het verkooppunt heeft niet meer dan de toegestane handelsvoorraad in huis.
- Verkopers vullen hun verantwoordelijkheden wat betreft productinformatie en preventie adequaat in.
- De verkoper staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel.
- De verkoper leeft de geldende wet- en regelgeving na, waaronder de AHOJG-I criteria.
- De verkoper verplicht zich om het illegale circuit geheel buiten de cannabisketen te houden.
- De verkoper is er zelf verantwoordelijk voor om producten zo te bewaren dat de kwaliteit van het product constant blijft en om ervoor te zorgen dat de producten veilig opgeslagen worden en dat veiligheid van de werk-/leefomgeving gewaarborgd is.
- De verkoper voert een transparante administratie, zodat goed toegezien kan worden op de geslotenheid van de keten.
- De verkoper dient zich te houden aan de eisen van 'goed verkoperschap' (zie 3.4.1).
- De verkoper voldoet aan hoge eisen ten aanzien van betrouwbaarheid (zie 3.5.6).

In het experiment moet er volgens de commissie ruimte zijn voor verschillen in de wijze waarop het lokaal bestuur en de lokale driehoek toezicht en handhaving, gegeven de geldende eisen, willen invullen (zie ook 3.5.4). Dat is van belang met het oog op lokale omstandigheden en voorkeuren. Er moet bijvoorbeeld ruimte zijn om een goede afstemming mogelijk te maken met lokale partijen op het gebied van de volksgezondheid, zoals wethouders volksgezondheid, GGD en verslavingszorg. En het moet mogelijk zijn om in het experiment van de interlokale variatie te kunnen leren. Zo is er sprake van variatie in de wijze waarop gemeenten de eis toepassen dat verkooppunten alleen mogen verkopen aan mensen die wonen in Nederland (het zogenaamde ingezetenen- of i-criterium), afhankelijk van bijvoorbeeld regionale verhoudingen en de vereisten van een effectieve overlastbestrijding. De commissie meent dat deze variatie ook in het experiment vertegenwoordigd moeten kunnen zijn. Waar het ingezetenen criterium niet onverkort gehandhaafd wordt, moet dat volgens haar wel nadrukkelijk worden gemotiveerd.

### 3.3.8 Verdere professionalisering verkooppunten

De commissie vindt het wenselijk dat er wordt gewerkt aan professionele standaarden voor de sector. Vertegenwoordigers van verkooppunten geven aan hier voorstander van te zijn. Er zijn al de nodige initiatieven. Zo is er het keurmerk 'Haarlems model', dat in samenwerking tussen de gemeente Haarlem en de coffeeshops tot stand is gekomen. In dit kader zijn er onder andere afspraken over de scholing van medewerkers gemaakt. De aanbeveling van de commissie is om een landelijk keurmerk te ontwikkelen (inclusief (na)scholing en deskundigheidsbevordering van personeel). In dit verband pleit de commissie voor het ontwikkelen van een richtlijn voor 'goed verkoperschap', blijkend uit het zich verbinden aan professionele standaarden en een landelijk en onafhankelijk toetsbaar kwaliteitssysteem.

## 3.4 Preventieve maatregelen

In Nederland worden op landelijk en gemeentelijk niveau al tal van activiteiten ontplooid op het gebied van de preventie van middelengebruik en de schadelijke gevolgen daarvan. Nu de regering op het punt staat om met het voorgenomen experiment in het cannabisbeleid een nieuwe stap te zetten – die mogelijk kan leiden tot een verhoogde aantrekkingskracht van cannabis en het daaraan gerelateerde tabaksgebruik – rijst de vraag: welke aanvullende preventieve maatregelen zijn nodig om onwenselijke effecten van het experiment op de volksgezondheid te vermijden? En meer specifiek: hoe is te voorkómen dat het experiment het gebruik van cannabis en tabak door jongeren zal doen toenemen?

### 3.4.1 Goed verkoperschap

Voorkomen van cannabisgebruik door jongeren is een belangrijk element van ‘goed verkoperschap’. De inzet van goed getraind en gemotiveerd personeel is hiervoor essentieel. Het verkoop-personeel moet beschikken over basale kennis over de effecten en gezondheidsrisico’s van cannabis, inclusief de verschijnselen en gevaren van misbruik en afhankelijkheid, en over een wijze van gebruik die zo verantwoord mogelijk is. In hun werk moet het personeel deze kennis gebruiken om (potentiële) klanten op maat te adviseren over een gebruik van cannabis dat de risico’s minimaliseert. Daarbij moeten ze hen kunnen wijzen op schriftelijk informatiemateriaal dat in het verkooppunt aanwezig is. Bij tekenen van problematisch gebruik moeten ze weten te verwijzen naar passende informatie of zorg: naar een (nog te creëren) online platform voor cannabisgebruikers met daaraan gekoppelde online interventies, naar een ‘drugsinfolijn’ of ‘cannabisinfolijn’, of naar de lokale verslavingszorg. Jongeren onder de 18 die cannabis willen kopen, zullen nul op het rekest moeten krijgen en een duidelijke uitleg waarom cannabisgebruik op jonge leeftijd een slecht idee is.

### 3.4.2 Effectieve voorlichting

Kernpunten in de voorlichting aan de wel toelaatbare klanten zullen moeten zijn:

- 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.
- Rijd niet onder invloed van cannabis.
- Onderscheid feiten van fabels rond zelfmedicatie.

De commissie meent dat deze voorlichting in de cannabisverkooppunten in heel Nederland gegeven zou moeten worden, niet alleen in de aan het experiment deelnemende gemeenten. Wel is het goed voorstelbaar dat in de gemeenten waarin de gesloten cannabisketen wordt ingevoerd de voorlichting effectiever zal kunnen zijn dankzij de keten-gerelateerde maatregelen, de specifieke eisen voor de productinformatie, en het feit dat uitsluitend cannabisproducten met een bekend gehalte van THC en CBD worden verkocht.

### 3.4.3 Communicatiestrategie

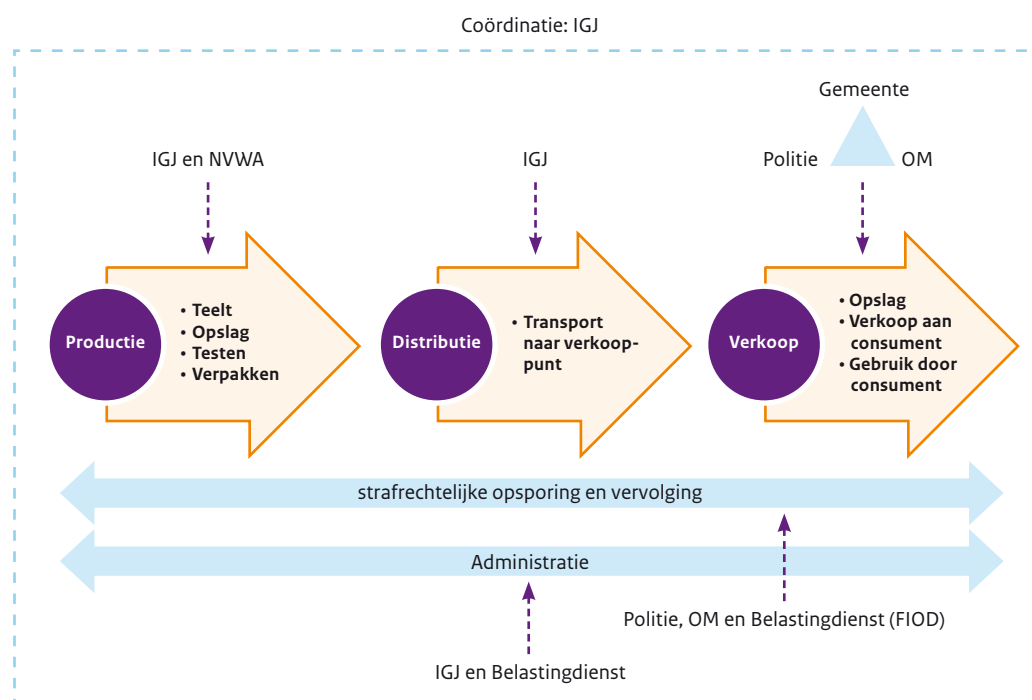
Rond het experiment zal onvermijdelijk publiciteit op gang komen, ook als de overheid zelf niet het voortouw neemt. De kans dat daarin bewust of onbewust de suggestie wordt gewekt dat door de overheid gereguleerde cannabis ‘gezond’ of ‘veilig’ zou zijn, maakt het noodzakelijk een goed doordachte communicatiestrategie te ontwikkelen. De voordelen van cannabis waarvan de kwaliteit gegarandeerd en de sterkte bekend is plus de kenmerken van verantwoord cannabisgebruik zullen daarin aan de orde moeten komen. De boodschap moet evenwichtig zijn en respectvol en overtuigend voor de belangrijkste doelgroepen. Zo’n strategie vraagt om grondig vooronderzoek, onder andere naar de wijze waarop onjuiste veronderstellingen bij jongeren en jongvolwassenen kunnen worden bijgestuurd, om maatwerk voor verschillende doelgroepen, om afstemming met alcohol- en tabaksbeleid, om een weldoordachte inzet van verschillende media en om goed overleg tussen landelijke en gemeentelijke overheden. Volwassenen in de omgeving van kwetsbare jongeren met een hoge kans op problematisch cannabisgebruik – ouders en docenten, maar ook medewerkers in bijvoorbeeld jeugdzorg, justitiële jeugdinrichtingen en de zorg voor jongeren met verstandelijke beperkingen – vormen een belangrijke doelgroep. De commissie beveelt aan om, tegelijk met de opdracht tot de daadwerkelijke voorbereiding van het experiment, aan een (samenwerkingsverband van) daarvoor gekwalificeerde partij(en) de opdracht te verstrekken tot de voorbereiding van een dergelijke communicatiestrategie.

### 3.4.4 Aanbevelingen voor preventie

Op basis van het voorafgaande beveelt de commissie de ministers aan om aan de thans voor coffeeshops geldende AHOJG-I criteria een (nader te operationaliseren) P(reventie)-criterium toe te voegen. Ook vraagt zij hen om toe te zien op de totstandkoming van een voor alle (potentiële) cannabisgebruikers toegankelijk online platform waarop zij terecht kunnen voor goede informatie en voor online hulp bij (dreigende) cannabisverslaving. Tot slot wijst zij op het belang van een goede communicatiestrategie om het experiment in het juiste licht te plaatsen.

## 3.5 Toezicht en handhaving

De commissie voorziet dat bij toezicht en handhaving in de gesloten recreatieve cannabisketen een aanzienlijk aantal actoren betrokken zal zijn (zie figuur 4). Zij bespreekt eerst enkele algemene uitgangspunten en aanbevelingen die zij bij de vormgeving van toezicht en handhaving van belang acht. Daarna gaat ze in op het toezicht per ketenonderdeel en op een aantal specifieke aspecten.



Figuur 4. Toezicht en handhaving in de gesloten cannabisketen

### 3.5.1 Algemene uitgangspunten en aanbevelingen

De commissie heeft, aansluitend bij de literatuur en op basis van gesprekken, enkele algemene uitgangspunten en aanbevelingen geformuleerd die zij van belang acht bij de uitwerking van het toezicht en de handhaving in het kader van het experiment:

#### 1. Sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk van toezicht en handhaving

Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de huidige praktijk, worden de ervaring en expertise van de huidige toezicht- en handhavingsinstanties optimaal benut en is de kans het grootst dat het toezicht op een in de praktijk goed werkbare manier wordt georganiseerd. Dit betekent onder meer dat de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving wat betreft verkooppunten (onder andere voorraadbeheer) en verkoop van cannabis bij het lokaal bestuur ligt en dat de

lokale driehoek daarbij een belangrijke rol heeft. Op de diverse ketenonderdelen dienen nieuwe afspraken gemaakt te worden over het toezicht en de handhaving.

## **2. Zorg voor een helder, transparant handhavingsarrangement**

Het toezicht is zo sterk als de zwakste schakel. Uit de analyse van de commissie en in gesprekken met actoren die een rol spelen bij de uitvoering van toezicht en handhaving<sup>g</sup> blijkt dat er twee potentieel zwakke plekken zijn: de schakels tussen de verschillende ketenonderdelen van de productie en distributie tot en met de verkoop, en de afstemming tussen de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Duidelijke afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is, zijn cruciaal voor een gesloten keten. De commissie beveelt aan om voor de hele keten een sluitend handhavingsarrangement vast te leggen voor alle actoren die verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de handhaving.<sup>h</sup> Hierbij gaat het om antwoorden op vragen zoals: welke eisen worden er gesteld aan de betrokken actoren? Welke verantwoordelijkheid ligt bij de sector zelf? Welke sancties zijn er in het kader van (1) het bestuurlijke toezicht en handhaving en (2) de strafrechtelijke opsporing en vervolging? Wie is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en wie is wanneer in de 'lead'? Om de bereidheid tot vrijwillige naleving door de deelnemers zoveel mogelijk te stimuleren is het van belang dat hierover voorafgaand aan het experiment duidelijk wordt gecommuniceerd. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan een belangrijke kernwaarde van goed toezicht: transparantie.<sup>25</sup>

## **3. Hanteer een gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling**

De sector is primair zelf aan zet om maatregelen te treffen – met inbegrip van een deugdelijke administratie – om een gesloten, veilige keten en de kwaliteit van het product te waarborgen. De sector doet zelf voorstellen voor de wijze waarop hier invulling aan gegeven wordt. Het is vervolgens aan het lokaal bestuur, de landelijke inspectiediensten en de Belastingdienst om daarop toe te zien. Tot slot zijn de strafrechtelijke autoriteiten aan zet om strafbare feiten aan te pakken.

## **4. Borg de landelijke samenwerking en coördinatie**

Het waarborgen van een gesloten cannabisketen zal veel vragen van de actoren bij wie toezicht en handhaving belegd zijn. Niet alleen omdat het toezicht deels nieuw is, maar ook omdat geanticipeerd moet worden op reacties vanuit, en pogingen tot inmenging van de georganiseerde criminaliteit. De commissie adviseert dat alle betrokken actoren op het gebied van toezicht en handhaving gedurende het experiment op landelijk niveau hun aanpak op elkaar afstemmen en tussentijds reflecteren op het experiment en (de kwaliteit van) het toezicht. Dit om ook op het vlak van toezicht en handhaving optimaal te leren van het experiment. De expertise van het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en van andere actoren op het gebied van toezicht en handhaving (bijvoorbeeld via de Inspectieraad) kan hierbij benut worden. De commissie beveelt voorts aan om één actor aan te wijzen voor de coördinatie van het toezicht in het kader van het experiment. Deze ziet toe op de totstandkoming van een in de praktijk goed uitvoerbaar handhavingsarrangement, met daaraan verbonden samenwerkingsafspraken. Hierbij zou gedacht kunnen

g In verband met de leesbaarheid in het rapport wordt deze term gebruikt als verzamelbegrip voor onder andere de gemeente, de politie, het Openbaar Ministerie, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd i.o., de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Belastingdienst (/FIOD). Hun rol wordt nader toegelicht in deze paragraaf.

h Voor gemeenten is het van belang om dit te bezien in verhouding tot (boven)regionale afspraken met andere gemeenten, die mogelijk niet meedoen aan het experiment.



worden aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ); ook de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) kan een optie zijn. De commissie geeft in dit verband de voorkeur aan de IGJ, gezien de belangrijke rol die deze heeft in het toezicht op de keten van medicinale cannabis en het toezicht op ontheffinghouders in het kader van de Opiumwet, zoals apothekers. Deze ervaring en expertise komen goed van pas.

## 5. Richt een meldpunt in

De commissie raadt aan om gedurende het experiment over een meldpunt te beschikken, zodat mensen melding kunnen doen van misstanden in de sector. Dit mede gezien de zorgen die zijn geuit over een mogelijke inmenging van het criminele circuit. Waarschijnlijk zal er ook sprake zijn van een meldingsdrempel. Met de actoren die verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving kunnen afspraken gemaakt worden over waar dit meldpunt belegd wordt.

### 3.5.2 Toezicht op de productie in het experiment

Bij het vormgeven van het toezicht op de productie vindt de commissie het voor de hand liggen om te leren van de ervaringen in de medicinale keten en het daarbij ontwikkelde toezichtmodel. Het volgen van dat model betekent dat telers zelf een belangrijke rol krijgen in het zorgdragen voor de veiligheid van de werksituatie en de omliggende leefomgeving<sup>17</sup> en het toezien op naleving van gestelde eisen. Telers dienen zelf maatregelen te treffen om inmenging van het criminele circuit en het ‘weglekken’ van cannabis te voorkomen. De commissie raadt aan om concrete afspraken met hen te maken over het realiseren van een gesloten keten rond het productieproces. Hierbij gaat het onder andere over de (private) beveiliging van de locatie, met bijzondere aandacht voor de opslag en de controle op de teelt (bijvoorbeeld door middel van het tellen en labelen van de planten, het op meerdere momenten wegen van de producten en het ‘sealen’ van de verpakking). Een vergelijkbare benadering ligt voor de hand bij het toezicht op het testlaboratorium. Ook hierbij is het aan te bevelen om te leren van de voorwaarden die in de medicinale keten worden gesteld.

Telen, drogen en verpakken van cannabis dienen zoveel mogelijk op één locatie plaats te vinden teneinde het aantal kwetsbare transportbewegingen te minimaliseren. Om het risico van ‘weglekken’ tegen te gaan is het van belang dat de verpakking van cannabis uniform is en een standaardgewicht aan cannabis bevat (bijvoorbeeld 5 gram). Daarnaast is het van belang dat de verpakking vanaf het moment dat het product gereed is voor transport naar het verkooppunt verzegeld is en zonder de verzegeling te verbreken niet meer geopend kan worden.

In de rondetafelgesprekken stelden sommige coffeeshophouders en cannabisconsumenten dat het wenselijk kan zijn om in de beginfase van het experiment zowel gebruik te maken van de cannabis van telers die meedoen aan het experiment als van de cannabis van illegale telers. Zo zou de overgang geleidelijk kunnen verlopen en steeds voldoende variatie geboden kunnen worden. De commissie vindt dit geen goed idee, omdat de gesloten keten zo niet gewaarborgd kan worden en inmenging van het criminele circuit het experiment kan beïnvloeden. Bovendien bemoeilijkt een dergelijke situatie ook het onderzoek naar effecten aanzienlijk.

Bij het ketenonderdeel ‘productieproces’ ziet de commissie een belangrijke rol voor de IGJ weggelegd. In de medicinale keten houdt de IGJ onder andere toezicht op de teeltlocatie (inclusief opslag en de ruimtes waarin de cannabis bewerkt en verwerkt wordt) en naleving van de kwaliteitseisen (bijvoorbeeld met betrekking tot bestrijdingsmiddelen). De IGJ waakt voorts over de beveiliging van de locatie: hoe wordt voorkomen dat onbevoegden binnentreden en dat medewerkers die niet bevoegd zijn bij het product kunnen komen? De IGJ voert ook een inspectiebezoek uit bij kandidaat-telers en brengt hierover advies uit voordat een opium-ontheffing wordt verleend.

De commissie ziet ook een rol voor de NVWA weggelegd. De NVWA houdt momenteel al toezicht op de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de kweekfase. Daarbij gaat het zowel om controle op de (juiste) toepassing van voor een gewas toegelaten middelen, als om controle op de maximaal toegestane residuwaarden van het toegepaste middel op het gewas. Ook toezicht op de verpakking kan mogelijk bij de NVWA liggen. Bij de verpakking van levensmiddelen houdt de NVWA al toezicht op de innovaties op dit punt.

De commissie adviseert om de expertise van het BMC in de voorbereiding te benutten, aangezien het toezicht op het productieproces in de recreatieve keten nieuw is.

### **3.5.3 Toezicht op teler bij distributie richting verkooppunt**

Een belangrijk aandachtspunt is de beveiliging van het transport. In de huidige, illegale keten is dit een kwetsbaar onderdeel, met het oog op overvallen. Beveiligingsmaatregelen, zoals camera-toezicht, zijn van belang. De commissie adviseert om de teler verantwoordelijk te maken voor de distributie. De teler dient er voor te zorgen dat er voldoende veiligheidswaarborgen zijn ingebouwd en ziet erop toe dat de afspraken worden nagekomen.

Ook bij dit ketenonderdeel ligt het voor de hand dat de IGJ toezicht houdt op de eisen die aan de distributie en de distributeur zijn gesteld. De IGJ doet dit ook in de medicinale keten, ten aanzien van zowel de veiligheid van de distributie als de waarborging van de kwaliteit van het product.

### **3.5.4 Aangepast toezicht op de verkoop aan de consument**

De verkooppunten hebben de verantwoordelijkheid om zelf te zorgen voor een veilige werksituatie en omliggende leefomgeving, alsmede een veilige opslag van cannabis. Verkopers dienen zelf maatregelen te treffen om de geslotenheid van de keten te waarborgen. Een veilige opslag is hierbij van groot belang (met als aandachtspunten onder andere de deuren en de kluis – bijvoorbeeld met tijdsvertraging waarbij het product in afgemeten hoeveelheden beschikbaar komt zodra het systeem aangeeft dat nieuwe verkoopwaar nodig is).

De partijen uit de lokale driehoek (gemeente, politie en Openbaar Ministerie) hebben in de huidige situatie een belangrijke rol in toezicht en handhaving (bestuurlijk en strafrechtelijk). Ook in het experiment ligt dit voor de hand. Er verandert echter naar verwachting het één en ander in het experiment, bijvoorbeeld wat betreft de handelsvoorraad en de verplichting tot informatieverstrekking aan de consument. Het is daarom van belang om lokaal te bezien op welke onderdelen het huidige lokale toezicht aangepast dient te worden.

Uit onderzoek van IntraVal blijkt dat de fysieke controles bij coffeeshops op verschillende manieren zijn georganiseerd.<sup>26</sup> Het verschilt bijvoorbeeld wie de controle uitvoert: alleen de gemeente, de politie of die twee gezamenlijk. Controle kan aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden en het verschilt per gemeente hoe vaak controles plaatsvinden. Gezamenlijke controle van actoren die toezichthouden en handhaven kan meerwaarde hebben, gezien de wederzijds aanvullende expertise en de diverse mogelijkheden tot handhaving. De commissie vindt het belangrijk dat er een basisprotocol 'Lokaal toezicht en handhaving' komt, waarmee duidelijk is op welke onderdelen in het experiment het lokale toezicht en de handhaving uniform moeten zijn en waar lokaal maatwerk mogelijk blijft (uiteraard binnen het uniforme kader van het experiment en het handhavingsarrangement). Dit is ook van belang bij de wetenschappelijke evaluatie van het experiment.

### 3.5.5 Toezicht op de administratie in de keten

Tellen en wegen door de gehele keten, in combinatie met een goed gecontroleerde administratie, is van groot belang om te waarborgen dat de keten gesloten is. Teler, distributeur en verkoper dienen een adequate en transparante administratie te voeren. De commissie raadt aan om deze werkwijze te standaardiseren, zodat er eenvoudig toezicht op te houden is.

De commissie adviseert om een 'track en trace' systeem in te voeren waarbij producten voorzien worden van een unieke code. Wanneer elk product beschikt over een dergelijke code kan goed toezicht gehouden worden op waar het product geteeld is, aan wie het is geleverd en hoeveel er is verkocht. Dit is ook van belang om misbruik van verpakkingen uit het experiment zoveel mogelijk tegen te gaan, zodat deze bijvoorbeeld niet worden hergebruikt om illegale cannabis in te vervoeren.

De commissie adviseert om de mogelijkheden te onderzoeken om een web-portal te ontwikkelen waar geregistreerde, goedgekeurde verkooppunten hun bestellingen bij de telers kunnen plaatsen. Dit kan bijdragen aan een overzichtelijke, goed te controleren keten.

De IGJ houdt in de medicinale keten toezicht op de Opiumwet-administratie (onder andere de productregistratie). De commissie acht het wenselijk dat het toezicht hierop zoveel mogelijk centraal georganiseerd is, om goed te kunnen toezien op de geslotenheid van de keten. Zij geeft in overweging om de IGJ, in samenwerking met de Belastingdienst,<sup>i</sup> verantwoordelijk te maken voor de controle op de administratie in de gehele gesloten cannabisketen voor recreatief gebruik.

Blockchaintechnologie is (internationaal) in ontwikkeling als middel om gegevens vast te leggen en toe te zien op de geslotenheid van een keten door het uitsluiten van gegevensmutatie. Ook voor de cannabisketen zijn er voorstellen om dit hulpmiddel toe te passen, onder andere in Canada, maar ook in Nederland.<sup>j</sup>

### 3.5.6 BIBOB-screening en VOG

De commissie vindt hoge eisen wat betreft betrouwbaarheid en een 'schone' sector, vrij van criminaliteit, van groot belang. Alle directieleden/eigenaren van teeltbedrijven, distributeurs en verkooppunten dienen daarom met goed resultaat door de BIBOB-screening te komen.<sup>k</sup> Zij zijn voorts verantwoordelijk voor de integriteit van hun personeel. De commissie adviseert dat alle medewerkers een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) overhandigen. Deze procedure is vergelijkbaar met de screening in de medicinale keten.

Voor nieuwe verkopers kan het eenvoudiger zijn om door de screening te komen dan voor reeds werkzame verkopers. Voor wie ernstige delicten heeft begaan kan met het oog op een vertrouwenwekkende herstart in een gesloten cannabisketen geen plaats zijn. Wanneer het is gebeven bij vanwege de 'achterdeursituatie' onvermijdelijke contacten met illegale telers en er rond verkoop professioneel goed is opgetreden, kan de gemeente beoordelen of deelname mogelijk is en onder welke voorwaarden.

i Waar nodig met inzet van hun Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).

j Zie <https://hackathon.blockchaingers.org/pss/>, geraadpleegd 31-05-2018.

k BIBOB: Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur

### 3.5.7 Sanctie op niet-naleving van de voorwaarden uit het experiment

Bij het niet naleven van de voor het experiment geldende voorwaarden kunnen – afhankelijk van de schending – civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sancties worden ingezet.

Zoals eerder aangegeven adviseert de commissie dat de sector, op basis van te ontwikkelen richtlijnen, primair zelf toeziet op het naleven van de voorwaarden. Daarnaast kan bestuursdwang, bijvoorbeeld (tijdelijke) sluiting, of een boete worden ingezet en/of eventueel strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. In het handhavingsarrangement maken de actoren die verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de handhaving afspraken over wanneer welke sancties worden toegepast.

Een gemeente kan bij het (herhaaldelijk) niet nakomen van afspraken de vergunning van een verkooppunt in het kader van het experiment intrekken en het dwingen om te sluiten. Indien wordt besloten tot sluiting, dan zal dit door de onderzoekers als een ‘eindpunt’ worden genoteerd en in die zin worden betrokken bij de evaluatie van het experiment. Ook de vergunning van een teler kan eventueel worden ingetrokken.

### 3.5.8 Extra inzet

De inrichting van toezicht en handhaving in het experiment vraagt extra inzet van alle actoren die daarvoor verantwoordelijk zijn of worden, onder andere vanwege de samenwerking op landelijk niveau. Daarnaast geldt voor enkele actoren dat zij er nieuwe taken bij krijgen (met name de IGJ). Diverse actoren verwachten onrust in het criminele circuit, aangezien dat vreest voor zijn positie. Het is van belang om hier tijdig op te anticiperen en extra handhaving (en bescherming) kan nodig zijn. Het kan ook noodzakelijk zijn om de illegale teelt steviger aan te pakken, aangezien illegale telers zich mogelijk meer op andere (omliggende) gemeenten gaan richten. Ook gemeenten die deelnemen aan het experiment kunnen het wenselijk vinden om de illegale teelt harder aan te pakken, nu er ook een alternatief beschikbaar is dat niet illegaal is. De commissie raadt de ministeries van VWS en JenV aan overleg te plegen met de betreffende actoren over eventueel benodigde extra capaciteit.

### 3.5.9 Internationale afstemming

Het experiment zal in Nederland plaatsvinden. Nederland ligt echter niet geïsoleerd en grenst aan buurlanden die met grensoverschrijdende effecten van Nederlands beleid (waaronder het voorgenomen experiment) te maken kunnen krijgen.<sup>5</sup> In het slothoofdstuk gaat de commissie hier nader op in. Wat betreft toezicht en handhaving adviseert de commissie zo spoedig mogelijk in overleg te treden met de autoriteiten van de buurlanden over eventueel noodzakelijke afspraken.

## 3.6 Conclusie

De commissie verwacht dat het mogelijk is om in een gesloten keten een vorm te vinden voor het verantwoord en gedecriminaliseerd telen, vervoeren en verkopen van een assortiment aan cannabisproducten dat tegemoet komt aan de behoeften van de consument.

Telers die aan het experiment willen meedoen, zullen zich moeten houden aan duidelijk omschreven eisen voor het telen, de opslag, het verpakken, de productinformatie, het transport en de levering aan de verkoper. Ze verplichten zich om het illegale circuit geheel buiten de cannabisketen te houden en zijn zelf aantoonbaar betrouwbaar. De commissie beveelt aan om in het experiment – in aanvulling op professionele kwaliteitseisen aan de teelt – ook een onafhankelijke kwaliteitscontrole en analyse van de cannabis uit te voeren. Onafhankelijkheid van deze kwaliteitscontrole is noodzakelijk om belangenverstrengeling te voorkomen. De commissie ziet voornamelijk geen reden om in de gesloten keten eisen te stellen aan de hoogte van het THC of CBD-gehalte of de verhouding daartussen.

Ook de verkooppunten die aan het experiment meedoen, moeten voldoen aan strikte eisen. Ze nemen alleen cannabis af van telers uit de gesloten keten, hebben niet meer voorraad in huis dan de toegestane handelsvoorraad en bewaren de cannabis zo dat de kwaliteit constant blijft. Net als de telers zijn de verkopers gecheckt op hun betrouwbaarheid, voeren ze een transparante administratie en verplichten ze zich om het criminele circuit geheel buiten de deur te houden. Aan hun klanten geven de verkopers betrouwbare informatie, niet alleen over de cannabis maar ook over hulp bij problematisch gebruik. Zij verkopen niet aan jongeren onder de 18 jaar.

De commissie beveelt de ministers aan om aan de thans voor coffeeshops geldende AHOJG-I criteria een P(reventie)-criterium toe te voegen. Ook vraagt zij hen om toe te zien op de totstandkoming van een voor alle (potentiële) cannabisgebruikers toegankelijk online platform waarop zij terecht kunnen voor goede informatie en voor online hulp bij (dreigende) cannabisverslaving. Tot slot wijst zij op het belang van een goede communicatiestrategie om het experiment in het juiste licht te plaatsen.

De prijs van de aangeboden cannabisvariëteiten zal zorgvuldig moeten worden vastgesteld en zal niet hoger, maar ook niet veel lager moeten zijn dan die in de bestaande coffeeshopmarkt. De commissie geeft ter overweging om een opslag te heffen, waarmee een landelijk fonds voor preventie van cannabisgebruik en -verslaving kan worden gevoed. De opslag kan ook een buffer vormen tegen te hoge marges tussen kostprijs en verkoopprijzen.

Toezicht en handhaving zijn essentieel bij het werkelijk gesloten houden van de cannabisketen. De commissie adviseert daarvoor een aantal uitgangspunten:

- Sluit zoveel mogelijk aan bij de huidige praktijk van toezicht en handhaving.
- Zorg voor een helder, transparant handhavingsarrangement.
- Hanteer een gelaagde verantwoordelijkheidsverdeling.
- Borg de landelijke samenwerking en coördinatie.
- Richt een meldpunt in.

De commissie raadt aan om uit te gaan van een voorbereidingstijd voor de gesloten cannabisketen van minimaal een jaar, gerekend vanaf het moment dat de telers starten met hun voorbereidingen.

## 4 Onderzoek: procesevaluatie en effectonderzoek

Het experiment waarvan de commissie in dit advies de contouren schetst, bestaat uit een interventie en onderzoek. Het vorige hoofdstuk ging over de interventie: het inrichten van een gesloten cannabisketen. Dit hoofdstuk gaat over het onderzoek dat nodig is om na afloop van het experiment te kunnen zeggen of de gesloten cannabisketen goed heeft gefunctioneerd en wat eventuele – bedoelde en onbedoelde – effecten van de interventie zijn geweest. Voor beantwoording van die eerste vraag is een procesevaluatie nodig. De tweede vraag behoeft effectonderzoek waarbij de gemeenten waarin de interventie wordt toegepast (interventiegemeenten) vergeleken worden met gemeenten waarin het tot nu toe gebruikelijke beleid doorloopt (controlegemeenten). Bijlage 4 gaat nader in op de methodologische overwegingen van de commissie inzake het mogelijke onderzoeksontwerp.

### 4.1 De werking van de keten: procesevaluatie

Om na te gaan of de gesloten cannabisketen werkt, is in de gemeenten waarin de keten wordt ingevoerd, een gedegen procesevaluatie noodzakelijk. Enkele hoofdvragen moeten worden beantwoord:

1. Is de keten werkelijk gesloten? Zo nee, waar niet en waarom niet?
2. Hoe verlopen de processen binnen de keten?
3. Hoe verloopt de verkoop van de geleverde cannabis?
4. Wat zijn de gebruikerservaringen met de gesloten cannabisketen?

De te verzamelen informatie over de werking van de keten zal het niet alleen mogelijk maken om aan het eind van het experiment het succes van de gesloten cannabisketen te beoordelen en leeren verbeterpunten te identificeren. Ze is ook essentieel om zo nodig nog tijdens het experiment de afspraken tussen de verschillende actoren in de keten en het aangeboden assortiment van cannabisproducten bij te kunnen stellen.

#### 4.1.1 Is de keten werkelijk gesloten?

Cruciaal in het experiment is na te gaan in hoeverre de gerealiseerde cannabisketen daadwerkelijk gesloten is. Lukt het in de interventiegemeenten om de toelevering en verkoop van illegaal geproduceerde cannabis uit te bannen? Leveren de participerende telers werkelijk uitsluitend aan de verkooppunten die deelnemen in het experiment? Is de veiligheid van de keten te waarborgen? Werkt het 'track en trace' systeem? En lukt het om criminele inmenging in teelt, distributie en verkoop uit te sluiten? De mate waarin al deze en andere aspecten van de gesloten keten gedurende het experiment op orde zijn en blijven, is een centrale uitkomst van het experiment. In het kader van het toezicht op de keten zullen hieromtrent gegevens verzameld en geregistreerd worden.

Het onderzoeksteam zal afspraken moeten maken met de actoren die verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving over de wijze waarop zij gegevens over geconstateerde inbreuken op geslotenheid, veiligheid en integriteit van de keten vastleggen en aan het onderzoeksteam rapporteren. In aanvulling daarop zullen de onderzoekers de bij de keten betrokken telers, transporteurs, verkopers, bestuurders en actoren verantwoordelijk voor toezicht en handhaving kunnen bevragen over hun ervaringen in en met de gesloten keten. Dat kan bijvoorbeeld door

middel van interviews en focusgroep-sessies in een veilige onderzoeksetting, waarover alleen geanonimiseerd – niet tot personen herleidbaar – gerapporteerd wordt.

#### 4.1.2 Hoe verlopen de processen binnen de keten?

Hoe staat het met de kwaliteit en efficiëntie van de processen van teelt, opslag en toelevering aan de verkooppunten? Welke belemmeringen en verbeterpunten zien de betrokken actoren, inclusief de toezichthouders? Interviews met, en observatie van onderling overleg tussen, telers en transporteurs vormen hier belangrijke bronnen van informatie.

#### 4.1.3 Hoe verloopt de verkoop van de geleverde cannabis?

De werkzaamheid van de nieuwe cannabisketen is behalve van de geslotenheid ook afhankelijk van de mate waarin cannabisgebruikers in de gemeenten die deelnemen aan de gesloten keten overstappen van de illegaal geteelde cannabis die zij voorheen gebruikten op de nieuwe, in het kader van de gesloten keten geleverde cannabis. In hoeverre dat gebeurt, valt gedeeltelijk af te meten aan de gerealiseerde omzet daarvan. Voor een ander deel kan een antwoord op deze vraag komen uit onderzoek naar het koopgedrag van de consumenten. Waar hebben recente gebruikers hun cannabis gekocht: in verkooppunten binnen of buiten de gesloten keten, of bij huis- of straatdealers en waarom hebben ze dat gedaan?

#### Omzet

De commissie beveelt aan om in de interventiegemeenten in alle aan het experiment deelnemende verkooppunten de gerealiseerde cannabisverkoop te registreren: zowel gedurende een periode voorafgaand aan het sluiten van de keten als vervolgens gedurende de hele looptijd van het experiment. Informatief is ook het verloop van de cannabisverkoop in de verkooppunten in de controlegemeenten. Als er tegengestelde trends in verkoopcijfers in interventie- en controlegemeenten te bespeuren zijn, kan dat erop wijzen dat gebruikers hun cannabisaankopen in andere gemeenten zijn gaan doen. Ook in controlegemeenten zal dus, hoe lastig dat ook kan zijn, zowel voor als na het sluiten van de cannabisketen, geprobeerd moeten worden de cannabis-omzet te onderzoeken.

#### Koopgedrag

Het onderzoek naar het koopgedrag dient voor en na het sluiten van de keten in zowel interventie- als controlegemeenten te worden uitgevoerd om vergelijkingen te kunnen maken. In dit onderzoek kan gebruik worden gemaakt van de vragen die aan een steekproef van volwassen Nederlanders worden gesteld als onderdeel van de aanvullende module Roken, Alcohol en Druggebruik (LSM-A), die eens in de twee jaar wordt toegevoegd aan de jaarlijkse Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor, uitgevoerd door CBS, RIVM en Trimbos-instituut.<sup>12</sup> Het onderzoeksteam zou ook kunnen nagaan of de Grasspoll enquête, die het Platform Cannabisondernemingen Nederland samen met cannabisconsumentenorganisaties organiseert op internet, voor dit onderzoek een bruikbaar, onafhankelijk inzetbaar en valide instrument kan zijn. Speciale aandacht verdient de aankoop van hasj: stappen gebruikers in de interventiegemeenten over van geïmporteerde hasj op nederhasj?

#### 4.1.4 Wat zijn de gebruikerservaringen?

Ook de wijze waarop de consumenten de aangeboden cannabis ervaren, is in het experiment van belang. Hoe denken zij over de kwaliteit ervan? Bieden de verkooppunten de producten waaraan zij behoefte hebben en hoe tevreden zijn ze ermee? Vragen als deze zijn van belang voor de procesevaluatie, gedurende en na afloop van het experiment en om gaandeweg het cannabis-aanbod in het kader van de interventie zo nodig bij te kunnen sturen. De gebruikerservaringen zijn tevens van belang om te kunnen beoordelen in hoeverre de verkooppunten in de interventie- en controlegemeenten waarmaken wat er van hen verwacht wordt op het gebied van het informeren

over samenstelling, risico's en verstandig gebruik van cannabis. En signaleren zij problematisch gebruik en, zo ja, verwijzen ze hun klanten dan adequaat?

De ervaringen van de gebruikers met de aangeboden cannabis kunnen met een enquête als de Grasspoll worden onderzocht, maar ook met bijvoorbeeld vragenlijsten en interviews met bezoekers van verkooppunten in zowel interventie- als controlegemeenten. Observatie, al of niet door 'mystery guests', kan worden ingezet om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de verkooppunten in de gesloten keten.

## 4.2 De effecten van de keten: effectmetingen

In dit deel van dit hoofdstuk gaat de commissie na welke effecten zich door het sluiten van de cannabisketen zouden kunnen voordoen en hoe deze gemeten kunnen worden. Bij effecten gaat het om veranderingen die door het introduceren van de keten zouden kunnen ontstaan en waarvan het belangrijk is vast te stellen of ze zijn opgetreden dan wel uitgebleven. Ze zullen deels gemeten kunnen worden door gebruik te maken van gegevens die al routinematig of in het kader van het toezicht op de gesloten keten verzameld worden. Deels zal aanvullende gegevensverzameling nodig zijn. Achtereenvolgens komen de volgende vragen aan de orde:

1. Welke effecten zou de interventie op de volksgezondheid kunnen hebben?
2. Welke effecten op criminaliteit, veiligheid en overlast zouden kunnen optreden?
3. Hoe kunnen de effecten van de interventie zo betrouwbaar mogelijk vastgesteld worden?

### 4.2.1 Welke gezondheidseffecten moeten in kaart worden gebracht?

Daling van de leeftijd waarop cannabis voor het eerst wordt gebruikt en stijging van het cannabisgebruik zijn belangrijke potentiële neveneffecten van het reguleren van de cannabisketen. Het is denkbaar dat het aanbod van 'door de overheid goedgekeurde' cannabis nieuwe en jongere gebruikers zal aantrekken. Ook zou het kunnen dat bestaande gebruikers meer gaan gebruiken. Het experiment kan dan ook niet voorbijgaan aan de gezondheidseffecten van cannabisgebruik. Daarbij komt dat cannabis in Nederland vooral wordt gerookt in 'joints' die naast cannabis ook tabak bevatten en dat het roken van één sigaret per dag al gepaard gaat met duidelijke gezondheidsrisico's (zie 3.3.3). Ook het gebruik van andere genotmiddelen en drugs – zoals alcohol, opiaten en psychostimulantia – kan op verschillende manieren geassocieerd zijn met het gebruik van cannabis en brengt gezondheidsrisico's met zich mee.<sup>27</sup>

#### Cannabisgebruik

Gebruik van cannabis is niet zonder risico's, al zijn de schadelijke effecten zowel vanuit individueel als populatieperspectief gezien minder groot dan die van tabak en alcohol.<sup>28-32</sup> De belangrijkste risico's van cannabis zijn geassocieerd met gebruik voor het achttiende levensjaar. Beginnen met cannabisgebruik op zo'n jonge leeftijd gaat gepaard met een grotere kans op een lager IQ, stoornissen in de cognitieve functies, minder goede schoolprestaties en schoolverlaten.<sup>33</sup> Het is overigens niet bekend of, en in welke mate, de cognitieve stoornissen blijven bestaan na het staken van het gebruik.<sup>30,34</sup> Ook de kans op afhankelijkheid van cannabis (gemiddeld 1 op de 10 tot 11 gebruikers) is veel hoger bij mensen die al op jonge leeftijd zijn begonnen met frequent en intensief cannabisgebruik dan bij hen die daar later mee zijn begonnen. Hetzelfde geldt voor de kans op andere psychische stoornissen en met name psychoses, hoewel nog niet duidelijk is welk deel van het geobserveerde effect ook daadwerkelijk door het gebruik van cannabis veroorzaakt wordt<sup>35</sup> en wat de rol is van het THC-gehalte van de gebruikte cannabis.<sup>36,37</sup>

Over de relatie tussen het gebruik van cannabis en het ontstaan van depressie bestaat nog onvoldoende zekerheid. Regelmatige gebruikers hebben, los van de leeftijd, een verhoogde kans



op chronische bronchitis en een verminderde longfunctie. Er lijkt geen duidelijke relatie te zijn tussen cannabisgebruik (los van de combinatie ervan met tabaksgebruik) en longkanker.<sup>8,32</sup> Oudere intensieve cannabisgebruikers hebben mogelijk een verhoogde kans op een hartinfarct.<sup>31,32</sup> Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit een gevolg is van het gebruik van tabak in combinatie met cannabis.

### **Onderzoek naar middelengebruik**

De meeste gezondheidseffecten van cannabis, tabak en andere middelen doen zich voor op langere termijn en kunnen binnen de vier jaar van het experiment niet gemeten worden. De mate van het gebruik van deze middelen is echter te beschouwen als een belangrijke (intermediaire) effectmaat op zichzelf, met een zekere voorspellende waarde voor het optreden van de gezondheidseffecten op langere termijn.

Het gebruik van middelen wordt in Nederland op verschillende manieren onderzocht. Er lopen twee onderzoeken waarin scholieren bevestigd worden over hun gezondheidsgedrag, waaronder het gebruik van alcohol, tabak en drugs: de Leefstijlmonitor Jeugd en de Gezondheidsmonitor Jeugd, uitgevoerd onder leiding van het RIVM door alle GGD'en.<sup>12</sup> Naast deze onderzoeken is in 2015 voor het eerst een onderzoek naar middelengebruik uitgevoerd onder 16- tot 18-jarige studenten aan het middelbaar en hoger beroepsonderwijs.<sup>38</sup> Gegevens over de prevalentie van middelengebruik onder volwassenen worden jaarlijks verzameld in het kader van de Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor. De LSM-A bevat daarnaast vragen over, onder meer, de frequentie en wijze van gebruik van cannabis.<sup>12</sup>

In het experiment zullen deze onderzoeken moeten worden geïntensiveerd en op onderdelen uitgebreid. Zo zouden aanvullende vragen over koopgedrag en gebruikerservaringen aan de bestaande lijsten kunnen worden toegevoegd. Voor alle aan het experiment deelnemende gemeenten zal betrouwbare informatie over middelengebruik onder scholieren, jongvolwassenen en volwassenen beschikbaar moeten komen. De frequentie van de onderzoeken zal zodanig moeten zijn dat, na een meting voorafgaand aan het sluiten van de cannabisketen, gedurende het experiment met tussenpozen informatie over middelengebruik beschikbaar komt. Speciale aandacht zal daarbij moeten uitgaan naar de wijze van gebruik van cannabis, vanwege het belang van het terugdringen van tabaksgebruik.

### **Afhankelijkheid en verslaving**

Toenemend gebruik en gebruik op jongere leeftijd kunnen leiden tot een toenemende prevalentie van afhankelijkheid. Een cannabisverslaving kan gepaard gaan met aanzienlijke symptomen: een hoog stressniveau, verminderde cognitieve vermogens, werkverzuim en riskant gedrag, zoals onder invloed autorijden of machines bedienen.<sup>8</sup> Informatie over problematisch cannabisgebruik in Nederland is beschikbaar doordat in de LSM-A onder degenen die in het afgelopen jaar cannabis gebruikten de Cannabis Abuse Screening Test (CAST) wordt afgenomen.<sup>12</sup> De commissie beveelt aan om in het experiment de LSM-A af te nemen voorafgaand aan het sluiten van de keten en periodiek daarna, zowel in interventie- als controlegemeenten.

### **Acute gezondheidseffecten**

Cannabisgebruik kan behalve tot effecten op de gezondheid op lange termijn ook leiden tot acute effecten. Soms gaat het daarbij om ernstige incidenten. In verreweg de meeste gevallen betreft het echter lichte of matige effecten, variërend van misselijkheid tot – merendeels lichte – angstklachten. Tussen 2009 en 2016 meldden de peilstations van de Monitor Drugsincidenten (MDI) van het Trimbos-instituut en het Letsel Informatie Systeem (LSI) van VeiligheidNL – waarbij veertien afdelingen voor spoedeisende hulp van ziekenhuizen zijn aangesloten – in totaal ruim 6500 acute cannabisgerelateerde gezondheidsincidenten waarbij cannabis de enige gebruikte drug was.

Daarnaast waren er 1500 meldingen van incidenten waarbij cannabis gebruikt was naast andere drugs.<sup>12</sup> De commissie beveelt aan om te onderzoeken of op basis van de gegevens van MDI en LSI een betrouwbare schatting te maken is van de frequentie van cannabisgerelateerde gezondheidsincidenten in interventie- versus controlegemeenten.

#### **Rijden onder invloed van cannabis**

Rijden onder invloed van cannabis heeft een dosisafhankelijk negatief effect op de rijvaardigheid en gaat gepaard met een grotere kans op verkeersongevallen.<sup>8,27,32</sup> De frequentie van cannabisgerelateerde ongevallen is in het kader van het experiment te beschouwen als maat voor een mogelijk gezondheidseffect van de interventie en de frequentie van rijden onder invloed van cannabis als een daaraan gerelateerde intermediaire effectmaat.

Sinds 1 juli 2017 heeft de politie de bevoegdheid om een speekseltest te gebruiken om bestuurders te selecteren bij wie vervolgens door bloedonderzoek kan worden vastgesteld of van rijden onder invloed van cannabis sprake is. Hoewel er discussie mogelijk is over de validiteit van de rijvaardigheidsbeoordeling op basis van dit speeksel- en bloedonderzoek, zijn de aantallen geregistreerde ongevallen en gevallen van rijden onder invloed van cannabis interessante uitkomsten in het kader van het experiment.<sup>27</sup>

### **4.2.2 Mogelijke effecten op criminaliteit, veiligheid en overlast**

#### **Criminaliteit**

Het sluiten van de cannabisketen leidt hopelijk tot vermindering van de cannabisgerelateerde criminaliteit. Een onbeantwoorde vraag is of een vermindering van de cannabisgerelateerde criminaliteit ook gepaard gaat met een vermindering van de totale criminaliteit. De criminaliteit rond cannabisproductie en -handel zou zich kunnen verplaatsen naar andere typen drugs-criminaliteit. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de verwevenheid van drugscriminaliteit met mensenhandel en illegale prostitutie groot is.<sup>39,40</sup>

In het experiment is het zaak de omvang van cannabisgerelateerde criminaliteit zo goed mogelijk te monitoren. Dit kan aan de hand van verschillende indicatoren die politie en Openbaar Ministerie registreren: aantal gevallen van vervaardiging en bezit van en handel in softdrugs; aantallen cannabisgerelateerde branden; ontmantelde wietkwekerijen; hoeveelheden gestolen energie; in beslag genomen cannabis.<sup>17,27,41,42</sup> Daarnaast is te overwegen om ook door middel van vragenlijsten of interviews met gemeenteambtenaren en lokale politiefunctionarissen informatie te verzamelen over straathandel en andere illegale verkoop van cannabis, in zowel interventie- als controlegemeenten.<sup>42</sup> Om eventuele verplaatsingseffecten vast te kunnen stellen, verdient het overweging om in gemeenten die grenzen aan de interventiegemeenten te voorzien in een vergelijkbare monitoring van indicatoren en observaties van lokale deskundigen. Bij gemeenten aan de landsgrens vraagt dit om tijdig overleg met buurlanden.

#### **Veiligheid en overlast**

Coffeeshops kunnen overlast veroorzaken door verkeers- en parkeerproblemen, stank- en geluidsoverlast en hinderlijk gedrag van coffeeshopbezoekers.<sup>42</sup> De commissie acht het van belang om de ontwikkelingen in de overlast van verkooppunten in het experiment te volgen, ook met het oog op de procesevaluatie van het experiment. Dit kan bijvoorbeeld door vragenlijsten over ervaren onveiligheid en overlast af te nemen bij steekproeven van omwonenden of door observaties, voorafgaand aan het sluiten van de keten en periodiek daarna. Aanvullende informatie biedt de frequentie van de door de politie geregistreerde incidenten van 'overlast in verband met alcohol en drugs'.

Ook de illegale teelt van cannabis gaat gepaard met overlast en onveiligheid. Vooral wanneer er sprake is van bedrijfsmatige teelt in woningen zijn er voor de omwonenden aanzienlijke veiligheidsrisico's. Er kan brand ontstaan, meestal doordat elektrische installaties niet goed zijn aangelegd. Woningen kunnen instorten, ook zonder brand. Maar ook zonder zulke rampzalige gebeurtenissen kunnen welzijn en gezondheid van omwonenden worden aangetast door bijvoorbeeld waterlekage, vervuiling van leidingwater, koolmonoxide, bestrijdingsmiddelen en schimmelvorming.<sup>17</sup> De vergelijking van de omvang van de illegale teelt in interventie- en controlegemeenten zal ook inzicht geven in eventuele effecten van de interventie op deze vormen van overlast en onveiligheid.

#### 4.2.3 Het betrouwbaar meten van effecten door vergelijkend onderzoek

Om vast te stellen of het introduceren van de gesloten cannabisketen al dan niet tot bepaalde veranderingen heeft geleid, is om te beginnen een vergelijking nodig van de situatie vóór en na de introductie van de keten. Maar zo'n voor-na vergelijking volstaat niet om te kunnen concluderen dat een eventuele verandering het *gevolg* is van de introductie van de gesloten keten, tenzij er overtuigende redenen zijn om aan te nemen dat zonder de interventie van een stabiele situatie sprake zou zijn geweest. De commissie ziet die overtuigende redenen niet en meent dat de aanname van een stabiele situatie voor de besluitvorming die op het experiment zal moeten volgen een te wankel basis is.

Wil er sprake zijn van een serieuze meting van de effecten van de gesloten keten, dan zullen, zo meent de commissie, niet alleen de situaties voor en na de interventie, maar ook de veranderingen in gemeenten waarin de interventie wel en niet wordt toegepast, met elkaar vergeleken moeten worden. Het vergelijken van de zogenaamde interventiegemeenten (waarin de gesloten cannabisketen gerealiseerd wordt) met controlegemeenten (waarin het huidige cannabisbeleid wordt voortgezet) biedt namelijk de mogelijkheid om de werkelijke effecten van de interventie te onderscheiden van in de controlegemeenten waargenomen veranderingen die vermoedelijk ook in de interventie-gemeenten zouden zijn opgetreden wanneer daar de gesloten keten niet geïntroduceerd zou zijn. Ook het deelnemen aan de controleconditie is dus een essentiële vorm van participatie aan het experiment.

In dit vergelijkend effectonderzoek moet ervoor gezorgd worden dat de groep interventiegemeenten zoveel mogelijk vergelijkbaar is met de groep controlegemeenten. Dat is nodig omdat eventueel gevonden verschillen anders net zo goed het gevolg zouden kunnen zijn van verschillen in bijvoorbeeld grootte of ligging, als van de interventie. Om de beoogde vergelijkbaarheid te bereiken kan men de interventie toepassen in een aselechte steekproef uit alle gemeenten die zich voor het experiment aanmelden, en de uitkomsten in deze steekproef vervolgens vergelijken met die in de overige zich anmeldende gemeenten die níet in deze steekproef vallen. Dit uiteraard op voorwaarde dat er voldoende gemeenten beschikbaar zijn. Een dergelijk design is, in essentie, een *cluster randomized controlled trial*: een experiment waarin gemeenten (op te vatten als 'clusters' van verkooppunten en inwoners) die bereid zijn aan het experiment deel te nemen, *at random* worden toegewezen aan de interventie- of de controleconditie. Daarbij kan de beoogde vergelijkbaarheid het best gerealiseerd worden door de voor het experiment beschikbare gemeenten eerst onder te verdelen in categorieën ('strata') die homogeen zijn voor een aantal relevante kenmerken (zoals grootte, aantal verkooppunten, en ligging) en vervolgens binnen de strata het toeval te laten bepalen welke gemeenten aan de interventie- en welke aan de controleconditie worden toegewezen (randomisatie). Met behulp van statistische analyse achteraf kunnen de effecten in kaart worden gebracht en kan resterende onzekerheid worden gekwantificeerd.

Overwogen kan ook worden om te kiezen voor een niet-gerandomiseerd (quasi-experimenteel) vergelijkend design, bijvoorbeeld met behulp van een vorm van matching. Echter, als de toewijzing aan de interventie- dan wel de controlegroep niet door het lot, maar bijvoorbeeld op grond van zelfnominatie of een politiek-bestuurlijke beslissing plaatsvindt, is de kans op onvergelykbaarheid van de te vergelijken groepen en op vertekening van de resultaten groter.

Het kan voor gemeenten vreemd overkomen om door het lot ingedeeld te worden in de interventie- of controlegroep. De commissie gaat er echter vanuit dat het belang van een methodologisch optimale benadering – in plaats van een (wellicht niet minder lastig te aanvaarden) indeling op politiek-bestuurlijke gronden – goed uit te leggen is. Daarbij geldt zoals gezegd dat ook het deelnemen aan de controleconditie een essentiële vorm van participatie aan het experiment is. De commissie merkt voorts op dat ook in een quasi-experimenteel design de deelnemende gemeenten verdeeld zullen moeten worden over de nieuw te introduceren interventieconditie respectievelijk de controleconditie. De vraag is dan waarom die verdeling niet ook beter *at random* kan plaatsvinden.

De ontwikkelingen in de aan het experiment deelnemende gemeenten kunnen tijdens en na afloop van het experiment vergeleken worden met trends in relevante landelijke statistieken en surveys op de terreinen waarop geëvalueerd wordt. Deze vergelijking is niet geschikt om de effectiviteit van de gesloten keten vast te stellen vanwege de beperktheid van deze gegevens en het risico op selectie van de voor het experiment beschikbare gemeenten ten opzichte van de niet beschikbare gemeenten. Zij kan echter wel een globale indruk geven van de mate waarin van selectie sprake is.

Op grond van het bovenstaande raadt de commissie het te rekruteren onderzoeksteam aan om allereerst na te gaan of het effectonderzoek ingericht kan worden als een gestratificeerde *cluster randomized trial*. Daarbij kan ook bekeken worden of de *stepped wedge design* variant mogelijk is, waarbij steeds meer gemeenten vanaf het algemene startmoment stapsgewijs, op basis van randomisatie, vanuit de controleconditie instromen in de interventieconditie. Dit is echter een complexe variant.

Het uiteindelijke onderzoeksdesign zal na het besluit om het experiment daadwerkelijk te starten, en alles overziende, moeten worden gekozen en uitgewerkt door het aan te wijzen onderzoeksteam.

## 4.3 Representativiteit en aantal gemeenten

Wat betreft de deelnemende gemeenten staat in het opdrachtdocument voor de commissie (zie bijlage 1) dat voor een zinvolle effectmeting sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. De commissie onderschrijft dit uitgangspunt. Wil uit het experiment duidelijk kunnen worden of in Nederland een werkzame gesloten cannabisketen kan worden ingevoerd en wat de effecten daarvan zouden zijn, dan zullen de aan het experiment deelnemende gemeenten de variatie moeten weerspiegelen die onder Nederlandse gemeenten op de kenmerken die voor het functioneren van de keten van belang zijn aanwezig is. Tegelijkertijd meldt het document – evenals het regeerakkoord – dat het experiment wordt uitgevoerd in zes tot tien (middel)grote gemeenten. Die beperking vooraf acht de commissie niet consistent met het zojuist genoemde uitgangspunt van een zinvolle effectmeting. Het wenselijk aantal deelnemende gemeenten dient te volgen uit de eisen die een methodologisch verantwoord experiment met zich meebrengt.

Tot de relevante gemeentekennmerken die in het experiment weerspiegeld moeten worden behoren volgens de commissie in elk geval: aantal inwoners, aantal verkooppunten, geografische ligging en de ligging al of niet aan de landsgrens. Het combineren van deze vier kenmerken leidt al snel tot een groot aantal unieke typen gemeenten. Naar verwachting van de commissie zijn aanzienlijk meer dan zes tot tien interventie-gemeenten nodig om de ambitie van voldoende variatie en een zinvolle – al dan niet gerandomiseerde – vergelijking met een groep controlegemeenten waar te kunnen maken.

In aanvulling op de definiëring van het minimaal benodigde aantal deelnemende gemeenten op basis van het beginsel van voldoende representativiteit, kunnen per effectmaat (multilevel: gemeenten en verkooppunten) poweranalyses worden uitgevoerd ter bepaling van het minimale aantal benodigde clusters (gemeenten) dat nodig is om met voldoende zekerheid relevante effecten te kunnen vaststellen.

De commissie spreekt zich in deze eerste fase van haar adviesopdracht niet uit over het precieze aantal gemeenten waarin het experiment zou moeten worden uitgevoerd. Zij meent dat het benodigde aantal gemeenten pas kan worden bepaald als het onderzoeksontwerp door het in te schakelen onderzoeksteam is uitgewerkt. Dan zal duidelijk worden hoe groot het aantal gemeenten moet zijn om – met redelijke aannamen over het beloop gegeven de controleconditie en over de variabiliteit van de verschillende uitkomstvariabelen en gegeven de eigenschappen van de gekozen onderzoeksinstrumenten – tot betekenisvolle uitspraken te kunnen komen. De genoemde poweranalyses en de daaruit voortvloeiende *sample size* berekeningen maken een essentieel onderdeel uit van het werk dat hiervoor nodig is.

## 4.4 Ethische, juridische en bestuurlijke aspecten

Hoewel de adviescommissie voor de cannabisgebruikers in de deelnemende gemeenten eerder minder dan meer risico's ziet, acht zij het uit een oogpunt van zorgvuldigheid raadzaam dat het experiment onafhankelijk getoetst wordt door de Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO). Op basis van een oriënterend contact met de CCMO is vastgesteld dat toetsing kan plaatsvinden als de AMvB inzake de vormgeving van het experiment en het uitgewerkte onderzoeksprotocol ter tafel liggen.

Voorts kan het van belang zijn dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) een oordeel geeft over in het kader van het experiment eventueel veranderde concurrentieverhoudingen tussen wel en niet deelnemende coffeeshops. Vanuit de ACM is aangegeven dat de concrete invulling in de AMvB bekend moet zijn alvorens zij zich hierover een oordeel kan vormen. De adviescommissie benadrukt hierbij dat in het kader van een experiment in de regel sprake is van condities die per definitie afwijken van de algemeen – buiten het experiment – geldende situatie.

Lopende het experiment is politiek-bestuurlijke stabiliteit op het cannabisdossier een factor van belang. Tussentijdse beleidswijzigingen die ingrijpen in de gesloten keten kunnen het experiment en de meerwaarde ervan niet corrigeerbaar ondermijnen.

## 4.5 Conclusie

Heeft de gesloten cannabisketen goed gefunctioneerd en wat waren de effecten van deze interventie? Deze beide vragen kunnen – als onderdeel van het experiment – pas na gedegen onderzoek beantwoord worden: de eerste vraag na een procesevaluatie, de tweede na vergelijkend onderzoek naar een reeks van mogelijke effecten.

De procesevaluatie zal inzicht moeten bieden in de mate waarin de keten werkelijk gesloten is, in het verloop van de processen binnen de keten, in de verkoop van de geleverde cannabis en in de gebruikerservaringen met de gesloten cannabisketen. In het vergelijkend onderzoek kunnen de effecten van de interventie worden nagegaan op gebruik van cannabis en andere genotmiddelen, cannabisafhankelijkheid, cannabisgerelateerde acute gezondheidseffecten, rijden onder invloed van cannabis, criminaliteit, veiligheid en overlast. Omvang en duur van het experiment maken het niet mogelijk gezondheidseffecten op lange termijn en effecten op de totale criminaliteit te onderzoeken. Wel is het denkbaar deze effecten te onderzoeken bij eventuele latere vervolgmetingen. De commissie beschouwt het experiment als geslaagd als het lukt om een goed werkende gesloten cannabisketen te realiseren zonder negatieve effecten.

## 5 Tot besluit

De ministers vroegen de commissie veel, in korte tijd. In de voorafgaande hoofdstukken heeft de commissie zich naar beste vermogen van de haar opgelegde taak gekweten. In dit slothoofdstuk formuleert zij enkele aanvullende overwegingen en aanbevelingen.

### 5.1 Grote belangen en een lerende overheid

De belangen rond het voorgenomen experiment zijn groot. Voor de politiek, voor de deelnemers aan het experiment, en voor de samenleving. Maar ook voor de georganiseerde misdaad, die bij een succesvol experiment te maken krijgt met de gevolgen van het gewijzigde beleid en daarbij zijn rol rond 'de achterdeur' kan verliezen. Laatstgenoemde categorie 'stakeholders' heeft er belang bij het experiment vanaf het begin – eventueel via beïnvloeding van anderen in het veld – als niet zinvol of onhaalbaar te 'framen', tegen te werken, te verstoren, of negatief te beïnvloeden.

Omdat de belangen zo groot zijn, is het essentieel om de voorwaarden waaronder het experiment wordt uitgevoerd scherp in het oog te houden. De commissie denkt bijvoorbeeld aan de – aan de gehele keten te stellen – eisen wat betreft kwaliteit, veiligheid en integriteit. Ook brengt ze de methodologische vereisten in herinnering die nodig zijn om tot betrouwbare en zinvolle resultaten te kunnen komen. Om dezelfde reden is robuuste en consistente beleidsvorming van belang. Dit vraagt van de regering onder meer dat zij anticipeert op de mogelijke uitkomsten van het experiment en de daaraan gerelateerde beleidsopties. Een lerende overheid is gericht op de lange termijn, biedt ruimte aan doordachte experimenten en beseft dat de beste route bij een complexe kwestie als het cannabisbeleid niet altijd al na één experiment volledig bepaald kan zijn.<sup>43</sup> Het vraagt ook om beleid dat enerzijds verbindend en vertrouwenwekkend is – zeker in een veld waarin, zoals de commissie heeft geconstateerd, heel wat wantrouwen richting de overheid bestaat – en dat anderzijds consequent handhaaft daar waar in het veld gestelde eisen en gemaakte afspraken niet worden nagekomen en waar sprake is van crimineel handelen.

Dergelijk beleid vereist een integrale en geïntegreerde benadering, zonder verkokering, waarbij sprake is van goede samenwerking tussen de domeinen volksgezondheid, justitie en veiligheid. Ook vraagt het om een effectieve interactie tussen de nationale overheid en het lokaal bestuur.

### 5.2 Aanstellen van een onafhankelijk onderzoeksteam

Er zal naar het oordeel van de commissie zo spoedig mogelijk een onafhankelijk onderzoeksteam of-consortium moeten worden aangesteld, met als taken:

- inhoudelijke en methodologische uitwerking van de opzet van het experiment, en
- inhoudelijke voorbereiding, inhoudelijke coördinatie van de uitvoering, evaluatie, en rapportage van het experiment.

Het onafhankelijk opereren van dit team is niet alleen een belangrijke voorwaarde voor een wetenschappelijk verantwoorde uitvoering van het experiment, maar ook om op relevante momenten effectief en geloofwaardig in overleg te kunnen treden met de bij het experiment betrokken stakeholders.

De selectie van dit team/consortium behoort niet tot de verantwoordelijkheid van de commissie. Wel heeft ze enkele aanbevelingen voor de samenstelling ervan. Omdat het experiment zich bij uitstek richt op een complex thema op het snijvlak van beleid en onderzoek en een brede schakering van inhoudelijke en methodische facetten omvat, is het aan te raden om een onderzoeksteam/consortium te rekruteren vanuit elkaar op dit gebied aanvullende Rijkskennisinstellingen, universitaire en eventueel ook extra-universitaire instituten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van internationaal erkende topexpertise in ons land en kunnen waar nodig buitenlandse topcentra geconsulteerd worden.

### 5.3 Selectie van gemeenten

Na bespreking van het voorliggende rapport zal de regering besluiten nemen over de inrichting en planning van het experiment. Vervolgens wordt een tweede advies van de commissie verwacht over de vraag welke gemeenten gaan deelnemen. Dit tweede advies van de commissie zal in nauw overleg met het toekomstige onderzoeksteam tot stand moeten komen. Met dat tweede advies rondt de adviescommissie haar werk af.

De methodologische uitwerking van de – voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen vereiste – omvang en samenstelling van de groep deelnemende gemeenten in zowel de interventie als de controleconditie volgt uit de concretisering van het onderzoeksdesign en moet zodanig gebeuren dat het onafhankelijke onderzoeksteam daarvoor verantwoordelijkheid kan nemen.

### 5.4 Monitoring van het experiment

De commissie adviseert om een onafhankelijke monitoringcommissie in het leven te roepen. In deze commissie hebben inhoudsdeskundigen vanuit de voor het experiment belangrijkste kennisgebieden zitting. Deze commissie houdt toezicht op de planning, uitvoering en rapportage en adviseert gevraagd en ongevraagd aan onderzoekers en opdrachtgevers. Daarnaast adviseert zij over afronding, voortzetting, of bijstelling van het experiment op basis van de resultaten van een tussentijdse (interim)analyse na twee jaar.

Redenen voor voortijdige afronding kunnen onder meer zijn: het reeds beantwoord zijn van de centrale vraagstellingen of het optreden van belangrijke niet corrigeerbare problemen of nadelige neveneffecten. Op de mogelijk te nemen tussentijdse beslissingen, en de daarbij te hanteren criteria, zal moeten worden geanticipeerd in een daartoe vooraf op te stellen protocol, mede om ad hoc beïnvloeding door (al dan niet legaal opererende) belanghebbenden te vermijden.

### 5.5 Interdepartementale coördinatie

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van het experiment moeten de nodige acties in gang gezet worden en (integrale) besluiten genomen worden vanuit de ministeries van JenV en VWS, onder andere inzake het aanwijzen van de telers. Ook zal er overzicht moeten zijn over het gehele nationale veld waarbinnen het experiment zich ontwikkelt. Waar nodig zal beleidscoördinatie en -ondersteuning moeten plaatsvinden en moeten informatie- en communicatiefuncties worden vervuld. Gezien al deze activiteiten en het belang van één aanspreekpunt geeft de commissie in overweging om hiervoor een interdepartementale coördinatiestructuur in te richten.



## 5.6 Internationale afstemming

Bij de effectmetingen van het experiment moeten ook eventuele overloopp problemen in België, Duitsland en Noord-Frankrijk in kaart worden gebracht. Zonder inzicht daarin is de effectevaluatie niet compleet. Bovendien is Nederland onderdeel van de internationale gemeenschap en de in dat verband gemaakte afspraken en vastgelegde verdragen.<sup>5</sup> Een bijkomend punt is dat ook andere Europese landen te maken hebben met een zoektocht naar een goed cannabisbeleid en dat internationaal-vergelijkend leren daarbij wederzijds kan helpen.

De commissie raadt de regering daarom aan om, parallel aan de verdere voorbereidingen van het experiment, in contact te blijven met de regeringen van de bovengenoemde landen over de bedoelingen en mogelijke implicaties van het experiment, relevante effectmetingen, en eventueel noodzakelijke afspraken op het gebied van toezicht en handhaving. Ook kan zij – in samenwerking met andere landen – een internationaal-diplomatieke strategie ontwikkelen, gericht op het waar nodig herijken van internationale verdragen en afspraken en op internationaal-vergelijkend leren in Europees verband.

## 5.7 Bij geslaagd experiment niet afbouwen

In de opdracht aan de commissie wordt aangekondigd dat na het experiment een afbouwfase volgt (zie bijlage 1). Hierin moet de situatie worden hersteld ‘zoals deze bestond vóór het experiment’, voordat er besluiten worden genomen over het toekomstig beleid. De commissie vindt een dergelijke wijze van afbouw – dus ongeacht de resultaten – om meerdere redenen ongewenst. Ze zag haar opvatting bevestigd in de door haar georganiseerde rondetafel- en individuele gesprekken.

De commissie ziet de volgende belangrijkste redenen waarom afbouw na afloop van het experiment ongewenst is:

- In de eerste plaats acht de commissie het, bij een positief resultaat van het experiment, problematisch als een met vereende krachten gerealiseerde gesloten cannabisketen na het experiment weer moet worden afgebroken en de achterdeurproblematiek in volle omvang kan terugkeren. Zij vindt het onlogisch en riskant als de verkooppunten in de deelnemende gemeenten op deze wijze weer worden teruggeworpen op illegale teelt en levering, met alle risico's van dien.
- Ten tweede heeft de commissie onderzoeksethische bedenkingen bij een scenario waarin een experiment met inzet van velen wordt opgestart zonder het commitment vooraf dat een gunstig resultaat daarvan tot passende vervolgstappen zal leiden. Bovendien is niet uit te sluiten dat sommigen achteraf in een nog kwetsbaarder positie terecht komen dan waarin zij vooraf verkeerden.
- In de derde plaats kan het voorgenomen afbouwscenario de motivatie van gemeenten en andere stakeholders om aan het experiment deel te nemen ondermijnen.

Daarom adviseert de commissie de regering om vooraf duidelijk te maken dat het haar inzet is om bij een positief resultaat de gesloten, gereguleerde cannabisketen landelijk te implementeren. Deze duidelijkheid vooraf zou onderstrepen dat de regering daadwerkelijk op weg wil naar een gesloten cannabisketen met een impact op lange termijn.

# Literatuur

- 1 Adviescommissie Drugsbeleid. *Geen deuren maar daden. Nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*. 2009.
- 2 Bestuurlijke werkgroep Modernisering cannabisbeleid. *Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. Den Haag: VNG; 2015.
- 3 Blankers M, Ketelaars T, Uitterhaegen B, van Laar M. *Cannabisregulering in de Verenigde Staten. Modellen en effecten op het terrein van de volksgezondheid*. Utrecht: Trimbos-instituut; 2017.
- 4 Task Force on Cannabis Legalization and Regulation. *A Framework for the Legalization and Regulation of Cannabis in Canada*. Ottawa: Health Canada; 2016.
- 5 Fijnaut C, De Ruyver B. *De derde weg. Een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*. Antwerpen/Cambridge: Intersentia/Boom Juridische uitgevers; 2014.
- 6 van der Giesen M, Moolenaar DEG, van Ooyen-Houben MMJ. *De export van in Nederland geteelde cannabis. Een schatting van de omvang en een bespreking van de mogelijkheden en beperkingen van het onderzoek*. Den Haag: WODC; 2014.
- 7 Rigter S, Niesink R. *Analyse van het aanbod van hasjsorten en wietvariëteiten in de Nederlandse coffeeshop. Een quickscan*. Utrecht: Trimbos-instituut; 2018.
- 8 Niesink R, van Laar M. *THC, CBD en gezondheidseffecten van wiet en hasj; Update 2016*. Utrecht: Trimbos-instituut; 2016.
- 9 van Kempen PHPHMC, Fedorova MI. *Internationaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik*. Deventer: Kluwer; 2014.
- 10 van Kempen PHPHMC, Fedorova MI. *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*. Deventer: Wolters Kluwer; 2016.
- 11 Freeman TP, Winstock AR. *Examining the profile of high-potency cannabis and its association with severity of cannabis dependence*. *Psychol Med* 2015; 45(15): 3181-9.
- 12 *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2017*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC; 2017.
- 13 Expertcommissie lijstensystematiek Opiumwet. *Drugs in lijsten*. 2011.
- 14 Venhuis BJ, van der Nobelen S. *Cannabis contaminanten*. Bilthoven: RIVM; 2015.
- 15 Slijkhuis C, Hoving R, Blok-Tip L, de Kaste D. *Kwaliteitsnormen Medicinale Cannabis*. Bilthoven: RIVM; 2004.
- 16 Hazekamp A. *Evaluating the Effects of Gamma-Irradiation for Decontamination of Medicinal Cannabis*. *Frontiers in Pharmacology* 2016; 7: 108.
- 17 Onderzoeksraad voor Veiligheid. *Omgevingsveiligheid hennepkwekerijen*. Den Haag: OvV; 2018.
- 18 Nijkamp R, Mennes R, Bieleman B. *Coffeeshopbezoek*. In: van Ooyen-Houben M, Bieleman B, Korf D, red. *Coffeeshops, toeristen en lokale markt. Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor Coffeeshops*. Eindrapport. Den Haag: WODC; 2014.
- 19 Bieleman B, Mennes R, Sijstra M. *Coffeeshops in Nederland 2014. Aantallen coffeeshop en gemeentelijk beleid 1999-2014*. Groningen/Rotterdam: IntraVal; 2015.
- 20 Rigter S, Niesink R. *THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops (2016-2017)*. Utrecht: Trimbos-instituut; 2017.
- 21 Lee MH, Hancox RJ. *Effects of smoking cannabis on lung function*. *Expert Rev Respir Med* 2011; 5(4): 537-46; quiz 47.
- 22 Hackshaw A, Morris JK, Boniface S, Tang JL, Milenkovic D. *Low cigarette consumption and risk of coronary heart disease and stroke: meta-analysis of 141 cohort studies in 55 study reports*. *BMJ* 2018; 360: j5855.
- 23 Hindocha C, Shaban ND, Freeman TP, Das RK, Gale G, Schafer G, et al. *Associations between cigarette smoking and cannabis dependence: a longitudinal study of young cannabis users in the United Kingdom*. *Drug Alcohol Depend* 2015; 148: 165-71.
- 24 Weinberger AH, Platt J, Copeland J, Goodwin RD. *Is Cannabis Use Associated With Increased Risk of Cigarette Smoking Initiation, Persistence, and Relapse? Longitudinal Data From a Representative Sample of US Adults*. *J Clin Psychiatry* 2018; 79(2):
- 25 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Toezen op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: AUP, 2013.

- 26 Bieleman B, Mennes R, Sijstra M. *Coffeeshops in Nederland 2016. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2016*. Groningen/Rotterdam: IntraVal; 2017.
- 27 Maslov A, Lawrence A, Ferguson M. *Cannabis Performance Metrics for Policy Consideration. What Do We Need to Measure?* Ottawa: Public Safety Canada; 2016.
- 28 van Amsterdam J, Opperhuizen A, Koeter M, van den Brink W. *Ranking the harm of alcohol, tobacco and illicit drugs for the individual and the population*. *Eur Addict Res* 2010; 16(4): 202-7.
- 29 Nutt DJ, King LA, Phillips LD. *Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis*. *Lancet* 2010; 376(9752): 1558-65.
- 30 Volkow ND, Baler RD, Compton WM, Weiss SR. *Adverse health effects of marijuana use*. *N Engl J Med* 2014; 370(23): 2219-27.
- 31 Hall W. *What has research over the past two decades revealed about the adverse health effects of recreational cannabis use?* *Addiction* 2015; 110(1): 19-35.
- 32 Committee on the Health Effects of Marijuana. *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*. Washington D.C.: National Academies of Sciences Press; 2017.
- 33 World Health Organization. *The health and social effects of nonmedical cannabis use*. Genève: WHO; 2016.
- 34 Fried PA, Watkinson B, Gray R. *Neurocognitive consequences of marijuana--a comparison with pre-drug performance*. *Neurotoxicol Teratol* 2005; 27(2): 231-9.
- 35 Ksir C, Hart CL. *Cannabis and Psychosis: a Critical Overview of the Relationship*. *Curr Psychiatry Rep* 2016; 18(2): 12.
- 36 Di Forti M, Marconi A, Carra E, Fraietta S, Trotta A, Bonomo M, et al. *Proportion of patients in south London with first-episode psychosis attributable to use of high potency cannabis: a case-control study*. *Lancet Psychiatry* 2015; 2(3): 233-8.
- 37 Colizzi M, Murray R. *Cannabis and psychosis: what do we know and what should we do?* *Br J Psychiatry* 2018; 212(4): 195-6.
- 38 Verdurmen J, van Dorsselaer S, Monshouwer K. *Middelengebruik onder studenten van 16-18 jaar op het MBO en HBO 2015*. Utrecht: Trimbos-instituut; 2016.
- 39 Kruisbergen EW, van de Bunt HG, Klemans ER. *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Meppel/Den Haag: Boom/WODC; 2012.
- 40 Tops P, Tromp J. *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Balans; 2017.
- 41 Boerman F, Grapendaal M, Nieuwenhuis F, Stoffers E. *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Politie, Dienst Landelijke Informatieorganisatie; 2017.
- 42 Benschop A, Wouters M, Korf DJ. *Coffeeshops, toerisme, overlast en illegale verkoop van softdrugs, 2014*. Amsterdam: Rozenberg Publishers; 2015.
- 43 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: AUP; 2006.



# Bijlagen

# Bijlage 1

## Vragen en antwoorden

**De ministers gaven de commissie bij haar instelling een document mee getiteld 'Adviesvragen Onafhankelijke commissie experiment gesloten coffeeshopketen'. In deze bijlage is dit document integraal opgenomen. Aan de door ministers gestelde vragen zijn in cursief verwijzingen toegevoegd naar de (sub)paragrafen van het voorliggende advies waarin de commissie de vragen beantwoordt.**

### Inleiding

De ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg geven uitvoering aan de in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' opgenomen afspraak dat er "wet- en regelgeving komt ten behoeve van uniforme experimenten met als doel om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn". Door middel van een experiment met een gedecriminaliseerde coffeeshopketen wil het kabinet onderzoeken welke resultaten ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/ of overlast kunnen worden gerealiseerd bij het inrichten van een gesloten coffeeshopketen.

#### **Huidige situatie:**

Nederland telt op dit moment 573 coffeeshops verspreid over 103 coffeeshopgemeenten. Deze coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd. De cannabis-productie en -handel wordt echter niet gedoogd. Met name het lokale bestuur heeft aangegeven dat de inrichting van de huidige coffeeshopketen – met een gedoogde verkoop en een niet-gedoogde inkoop – problemen oplevert voor de openbare orde en veiligheid, de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

Omdat de huidige wetgeving geen mogelijkheid kent om cannabis te telen ten behoeve van een dergelijk experiment is een wijziging van de Opiumwet nodig. Het kabinet zal daarom een wetsvoorstel en een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) ontwikkelen. Het wetsvoorstel bevat – in ieder geval – een nauwkeurige omschrijving van het doel van het experiment, de duur, de omvang en vormt de basis voor aanvullende regels in een AMvB. In de AMvB zullen de randvoorwaarden van het experiment worden opgenomen, waaronder de eisen aan de hennepcultuur en verkoop in coffeeshops. Het streven is het wetsvoorstel voor het zomerreces aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Het experiment wordt uitgevoerd in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten, waarbij om te komen tot een zinvolle effectmeting sprake dient te zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding.<sup>1</sup>

Het experiment bestaat uit verschillende fasen.

Gestart wordt met de instelling van een onafhankelijke adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen. Deze commissie – bestaande uit wetenschappers en experts – adviseert over de inrichting en uitvoering van het experiment, de voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt en de selectie van deelnemers aan het experiment. Dit advies wordt gebruikt als input voor de op te stellen AMvB. Ook zal de commissie adviseren welke gemeenten in aanmerking kunnen komen voor deelname aan het experiment.

Daarna volgt de **voorbereidingsfase**. Deze fase vangt aan met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde AMvB. Deze voorbereidingsfase wordt onder andere gebruikt om de teler(s) en gemeenten aan te wijzen die zullen deelnemen aan het experiment en hen in staat te stellen zich voor te bereiden op hun deelname aan het experiment. Gelijkzeitig start in dit stadium een onderzoeksteam of -consortium dat wordt begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie.

Na deze periode start de **experimenteerfase**, waarin het experiment wordt uitgevoerd. Tijdens deze fase mag in het kader van het experiment hennep worden geproduceerd, geleverd aan coffeeshops die zijn gevestigd in de deelnemende gemeenten en aldaar worden verkocht. In de conceptwettekst is een termijn van vier jaar voor de experimenteerfase voorzien. Na de experimenteerfase eindigt het experiment en volgt de **afbouwfase** die binnen enkele maanden moet zijn afgerond. Dat wil zeggen dat dan de situatie is hersteld zoals deze bestond vóór het experiment. Wij voorzien dat voor de afbouwfase een termijn van zes maanden nodig zal zijn.

Het experiment zal onafhankelijk worden geëvalueerd. Dit gebeurt door het hierboven genoemde onderzoeksteam dat wordt begeleid door een onafhankelijke begeleidingscommissie.

De precieze opdracht voor de adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen wordt in dit document beschreven.

1 Voor de deelnemende coffeeshops blijven de volgende eisen in ieder geval gelden:

- geen affichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summier 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).

## Opdracht adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen

De adviescommissie experiment gesloten coffeeshopketen wordt gevraagd te adviseren over de vormgeving van het experiment. Advisering vindt plaats in twee fases. Fase I beslaat de adviesfase over vormgeving van het experiment, in het bijzonder ten aanzien van de teelt van hennep, selectiecriteria voor gemeenten die deelnemen aan het experiment, de deelname door coffeeshops, preventiemaatregelen, toezicht op de naleving en de handhaving van de regels van het experiment en de meting van effecten. Fase II beslaat de selectie van deelnemers (gemeenten) aan het experiment.

### **Fase I:**

De commissie wordt gevraagd uiterlijk 31 mei 2018 haar advies uit te brengen. Naar aanleiding van dit advies stellen de ministers de inrichting van het experiment vast. Gemeenten kunnen hierop kenbaar maken of zij willen deelnemen.

### **Fase II:**

De commissie wordt gevraagd in het najaar van 2018 een schriftelijke voordracht te doen van 6 tot 10 gemeenten voor deelname aan het experiment.

In dit document is per deelonderwerp een aantal adviesvragen gesteld. Daarnaast staat het de commissie vrij om ook advies te geven over onderwerpen die niet in de adviesvragen zijn opgenomen (ongevraagd advies).



## Selectie gemeenten

### Toelichting/kader

#### *Selectie deelnemende gemeenten*

Het experiment wordt uitgevoerd in 6 tot 10 (middel)grote gemeenten, waarbij sprake moet zijn van voldoende variatie in type gemeenten en geografische spreiding. Het regeerakkoord spreekt over uniforme experimenten waarvan het doel is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (een gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. In het kader van de deelnemende gemeenten betekent dit onder andere dat uitsluitend individuele gemeenten kunnen meedoen. Er vinden geen regionale experimenten plaats waarbinnen meerdere gemeenten betrokken zijn. Ook betekent het dat de wijze van inrichting van het experiment door gemeenten op een vergelijkbare wijze wordt vormgegeven. Tevens is besloten dat in een deelnemende gemeente alle coffeeshops moeten meedoen.

Naar verwachting zal het aantal gemeenten dat wenst deel te nemen aan het experiment groter zijn dan het door de regering gewenste aantal van 6 tot 10 gemeenten. Er heeft zich inmiddels een groter aantal gemeenten gemeld bij zowel het ministerie van JenV als bij de VNG. Bij AMvB wordt voorzien in de selectiecriteria voor de aanwijzing van de gemeenten. De selectieprocedure zal in ieder geval aanvangen met een verzoek van de burgemeester. De uiteindelijke aanwijzing van een gemeente zal plaatsvinden door de minister van Justitie en Veiligheid.

#### *Lokaal coffeeshopbeleid*

Coffeeshops kunnen alleen bestaan in gemeenten die daaraan hun medewerking verlenen. Momenteel zijn er 103 gemeenten waar coffeeshops gevestigd zijn. Het lokaal coffeeshopbeleid is belegd bij de burgemeester. Op grond van artikel 13b Opiumwet heeft de burgemeester de mogelijkheid om beleidsregels op te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor het al dan niet toepassen van bestuursdwang, wat er op neer komt dat een coffeeshop door de burgemeester niet wordt gesloten, zolang deze coffeeshop zich aan het lokaal coffeeshopbeleid houdt. De wijze waarop gemeenten omgaan met de vestiging van en voorwaarden voor coffeeshops verschilt. In sommige gemeenten krijgen coffeeshophouders een zgn. gedoogvergunning, waarin voorwaarden zijn opgenomen. In andere gemeenten is een horeca-exploitatie-vergunning vereist. Ook het aantal toegestane coffeeshops in een gemeente is zeer verschillend: de vier grootste gemeenten hebben in totaal bijna de helft van het totaal aantal coffeeshops, terwijl er ook gemeenten zijn met maar één coffeeshop. Dit maakt dat de consequenties van geadviseerde randvoorwaarden voor het experiment voor deelnemende gemeenten zullen verschillen.

Sinds 2013 maakt het ingezetenen criterium onderdeel uit van het gedoogkader in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie. Een aantal gemeenten heeft dit criterium ook toegevoegd aan het lokale (bestuurlijke) coffeeshopbeleid en ziet er actief op toe dat er geen coffeeshoptoeristen (niet-ingezetenen) worden toegelaten tot coffeeshops. Dit zijn voornamelijk grensgemeenten, die eerder veel overlast ervaren van de grote stroom coffeeshoptoeristen. Een groot aantal gemeenten handhaaft niet actief op het ingezetenen criterium. Bijvoorbeeld omdat er geen overlast wordt ervaren door coffeeshoptoeristen, omdat er weinig toeristen zijn, of vanwege de (verwachte) overlast door illegale straathandel door handhaving van het ingezetenen criterium. Het is nu aan de burgemeester om te beslissen in welke mate het bestuurlijk instrumentarium wordt aangewend en om binnen de lokale driehoek afspraken te maken over de inzet van handhaving capaciteit op dit punt (lokaal maatwerk). Binnen het experiment mag het ingezetenen criterium worden losgelaten, behalve in de gemeenten in de grensstreek.

### **Adviesvragen**

1. Welke selectiecriteria adviseert u voor de groep gemeenten die deelneemt aan het experiment?  
Aandachtspunten zijn in ieder geval de geografische spreiding en de variëteit tussen gemeenten. Gemeenten die willen deelnemen aan het experiment moeten bereid zijn om zich te houden aan de afspraken en regels die gelden tijdens het experiment (zie 3.3 en 3.5) en om mee te werken aan procesevaluatie en effectmetingen (zie 4.1 en 4.2). Het aantal en de selectie van de deelnemende gemeenten zullen bepaald worden op grond van een nadere uitwerking van het onderzoeksdesign door het onderzoeksteam (zie 4.3 en 5.3)
2. Welke voorwaarden voor deelnemende gemeenten adviseert u minimaal?  
Zie ad. 1.

## Deelnemende coffeeshops

### Toelichting/kader

#### *Toelevering uit criminele circuit*

Coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd (voorkeur). De cannabisproductie- en handel wordt echter niet gedoogd (achterkeur). Het feit dat het telen en verkopen van cannabis verboden is en de verkoop in de coffeeshop weliswaar verboden is, maar wordt gedoogd, draagt een intrinsieke spanning in zich. Binnen het experiment kunnen de coffeeshops de hennep afnemen van (een) legale teler(s). De toelevering aan deze coffeeshops wordt hiermee uit het criminele circuit gehaald.

Zoals hierboven al uiteengezet is, is er lokaal coffeeshopbeleid. De wijze waarop gemeenten omgaan met de vestiging van en voorwaarden voor coffeeshops verschilt onderling. In een aantal gemeenten wordt van coffeeshophouders verwacht dat zij van goed levensgedrag zijn, als voorwaarde voor het mogen vestigen van een coffeeshop. Ook zijn er gemeenten die de coffeeshophouders screenen door middel van een BIBOB onderzoek.

#### *Bestaande gedoogcriteria van kracht*

De in het kader van het experiment geteelde hennep wordt geleverd aan coffeeshops in de deelnemende gemeenten. Voor de coffeeshops blijven de bestaande AHOJG- criteria van kracht. Dit betekent dat voor de deelnemende coffeeshops de volgende eisen in ieder geval gelden: geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit; geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden; geen 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 achttien jaar) tot een coffeeshop en geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie, oftewel hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (=5 gram).

Het huidige coffeeshopbeleid kent ook een maximale handelsvoorraad. In het lokale driehoeksoverleg wordt de maximale handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops vastgesteld. Tegen een handelsvoorraad onder het maximum wordt in beginsel niet opgetreden. De voorraad mag in het huidige beleid in elk geval de 500 gram niet te boven gaan. Binnen het experiment mag, binnen een marge, van de huidige maximale handelsvoorraad worden afgeweken.

In het regeerakkoord is nadrukkelijk sprake van levering aan de coffeeshops. Dit betekent ook dat verkoop alleen in coffeeshops mag plaatsvinden. Dat kunnen ook nieuwe coffeeshops zijn. Andersoortige verkooppunten of online verkoop zijn niet toegestaan.

### Adviesvragen

1. Welke voorwaarden voor deelnemende coffeeshops adviseert u?

*De aan het experiment deelnemende verkooppunten dienen zich te houden aan de regels die gelden tijdens het experiment (zie 3.3) en aan eventuele aanvullende eisen die gelden in de gemeente waarin ze gevestigd zijn.*

2. Wat adviseert u over de prijsstelling van de hennep?

*Zie 3.3.4.*

3. Welke implicaties heeft het verruimen van de maximale handelsvoorraad?

*Welke marge adviseert u bij het verruimen van de handelsvoorraad?*

*Zie 3.3.1.*

## Hennepteelt

### Toelichting/kader

De coffeeshops in de deelnemende gemeenten moeten worden voorzien van op kwaliteit gecontroleerde hennep. Daarnaast moet er voldoende hennep zijn die in diverse soorten beschikbaar is, zodat er een representatief assortiment beschikbaar is. Elementen van kwaliteit en variëteit kunnen zijn het gebruik van bestrijdingsmiddelen of het gehalte van en de verhouding tussen THC en CBD. Om dit doel te bereiken in een gesloten keten voorziet het wetsvoorstel Uniform experiment gesloten coffeeshopketen in de mogelijkheid om één of meer telers aan te wijzen. Daarvoor zal een aanbestedingsprocedure moeten worden gevolgd. De teler(s) zal/zullen (uitsluitend) ten behoeve van het uniforme experiment hennep telen en moeten zorgen voor een betrouwbaar product, van goede kwaliteit.

Naast de teelt moet ook worden gezorgd voor een verpakking van de hennep waarop duidelijk wordt aangegeven wat de samenstelling van het product is, aangevuld met de gebruikswijze en waarschuwingen voor mogelijke risico's bij gebruik. Op die manier worden de gebruikers van het product optimaal geïnformeerd.

Voor de opslag, het vervoer en het verpakken van de hennep gelden strenge aanvullende voorwaarden. De hennep moet beveiligd geteeld, opgeslagen en vervoerd worden en onder toezicht worden verpakt. Het gaat immers om een bijzonder product dat onder geen beding mag weglekken naar het illegale circuit.

### Adviesvragen

1. Wat adviseert de commissie ten aanzien van de *soorten* hennep (incl. hasjiesj) die geteeld moeten worden, en wat is het advies ten aanzien van de *kwaliteit*? Aandachtspunt hierbij is dat voldoende variëteit beschikbaar moet zijn in het belang van een representatief experiment. Wat adviseert u dienaangaande?  
Welke eisen kunnen/moeten worden gesteld aan het eventuele gebruik van bestrijdingsmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen en groeibevorderende middelen?  
*Zie 3.1 en 3.3.2.*
2. Aan welke criteria moet(en) de teler(s) voldoen?  
*Zie 3.1.6.*
3. Aan welke criteria moet(en) de teeltlocatie(s) voldoen?  
*Zie 3.1.6.*
4. Aan welke eisen dient de verpakking, alsmede de daarop (door middel van een etiket?) op te nemen product-, gebruiks- en waarschuwinginformatie van de geteelde hennep te voldoen?  
*Zie 3.1.5.*
5. Wat adviseert u ten aanzien van de veiligheidsrisico's?  
*Zie 3.5.2.*

## Preventie

### Toelichting/kader

Het Nederlandse drugsbeleid is in eerste instantie gericht op ontmoediging van gebruik. Ook gedurende en in het kader van dit experiment zal worden ingezet op voorlichting over de risico's van het gebruik van cannabis. Dat zal gebeuren in zowel deelnemende als niet-deelnemende gemeenten. Naast (landelijke) voorlichtingsactiviteiten zal preventie ook plaatsvinden in de coffeeshops van de deelnemende gemeenten. Klanten van de coffeeshop dienen actief te worden gewezen op de risico's van gebruik. Daarmee wil de regering voorkomen dat van het experiment een aanzuigende werking uitgaat door normalisering van het gebruik. Ook moeten klanten geadviseerd worden hoe gezondheidsrisico's kunnen worden voorkomen. Wij vragen daarom advies aan de onafhankelijke adviescommissie over adequate voorlichting en preventie.

### Adviesvragen

1. Welke verplichtingen op het gebied van informatie, productvoorlichting en preventie kunnen aan deelnemende coffeeshops – aanvullend op bestaande eisen – worden opgelegd; zonder dat de effectiviteit (het nabootsen van de praktijk) van het experiment wordt verminderd?  
*Zie 3.4.1 en 3.4.2.*
2. Dienen er extra preventiemaatregelen - aanvullend op de al bestaande interventies - te worden ondernomen door het kabinet om het gebruik van cannabis te ontmoedigen, zowel algemeen als in het bijzonder gericht op jongeren en jongvolwassenen; zonder dat de effectiviteit (het nabootsen van de praktijk) van het experiment wordt verminderd?  
*Zie 3.4.4.*
3. Wat adviseert de commissie verder te doen om te voorkomen dat op kwaliteit gecontroleerde cannabis een aantrekkingskracht gaat uitoefenen op mensen die op dit moment geen cannabis gebruiken, in het bijzonder jongeren?  
*Zie 3.4.3.*
4. Ziet de commissie een zorgplicht voor coffeeshops voor wat betreft het signaleren van problematisch cannabisgebruik?  
*Zie 3.4.1.*

## Toezicht en handhaving

### Toelichting/kader

In het huidige gedoogbeleid wordt de verkoop van hennep via coffeeshops aan consumenten gedoogd, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen. Hierbij wordt op basis van de Algemene Plaatselijke Verordening, op grond waarvan in een aantal gemeenten een horeca-exploitatievergunning of gedoogbeschikking wordt verleend aan coffeeshops, toezicht uitgeoefend door de gemeente. Daarnaast houdt de Belastingdienst toezicht op de boekhouding.

Voor het experiment wordt het verboden karakter van de in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, opgenomen handelingen opgeheven voor zover die handelingen plaatsvinden in het kader van het experiment. Om na te gaan in hoeverre de regels van het experiment met de gesloten coffeeshopketen worden nageleefd, is toezicht nodig. Dit betreft meer dan de toezichthoudende rol van gemeenten en politie in het huidige systeem.

Om de geslotenheid van de coffeeshopketen te waarborgen, en te voorkomen dat hennep weglekt naar het illegale circuit, is toezicht nodig op en/of inzicht nodig in:

1. De teelt van de hennep
2. Het verpakken en vervoeren van de hennep
3. Het verkopen van hennep in de coffeeshops
4. De gevoerde administratie.

Hoe het toezicht ook wordt ingericht, het laat onverlet dat opsporingsambtenaren belast blijven met de opsporing en het Openbaar Ministerie met de vervolging van strafbare feiten. Indien de voorschriften van het experiment niet worden nageleefd, is de opheffing van het verboden karakter niet van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat de strafbaarstellingen van de Opiumwet in volle omvang van toepassing zijn en het in de laatstgenoemde wet opgenomen handavingsinstrumentarium kan worden ingezet om naleving af te dwingen of overtredingen te bestraffen.

Behalve toezicht op weglekken is het belangrijk dat er controle plaatsvindt op de kwaliteit van de geteelde hennep. Hiervoor dient er een systeem te worden ingericht waardoor de kwaliteit van de hennep gegarandeerd kan worden.

### Adviesvragen

5. Op welke wijze kan het toezicht op de gesloten coffeeshopketen georganiseerd worden (uitgaande van het bestaande handavingsarrangement)? Aandachtspunten zijn in ieder geval de verantwoordelijkheidsverdeling en de geslotenheid van de keten.

*Zie 3.5.*

6. Welke eisen dienen te worden gesteld aan de te voeren administratie in de keten?

*Zie 3.5.5.*

7. Wat zijn de gevolgen van eventuele overtredingen van deelnemers?

*Zie 3.5.7.*

8. Hoe zou toezicht en controle op de (kwaliteit van de) teelt, opslag, verpakking, administratie en distributie vormgegeven kunnen worden?

*Zie 3.5.*

9. Hoe kan de geteelde hennep zodanig beveiligd worden opgeslagen dat het risico op weglekken zo klein mogelijk is? (Aandachtspunt hierbij is ook het kostenaspect/investering voor de teler.)  
*Zie voor de opslag bij de teelt 3.1.3 en 3.5.2 en voor de opslag bij de verkoop 3.5.4.*

## Effectmeting

### **Toelichting/kader**

In het regeerakkoord staat opgenomen dat het doel van de experimenten is te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. Het kabinet wil hierbij in ieder geval onderzoeken welke effecten ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/of overlast kunnen worden gemeten bij het inrichten van een gesloten coffeeshopketen.

### **Adviesvraag**

1. Wat is er volgens de commissie minimaal nodig voor een gedegen effectmeting ten aanzien van in ieder geval volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en/of overlast? Aandachtspunten zijn in ieder geval de schaal van het experiment, haalbaarheid en de noodzaak van een o-meting en controlegemeenten. Belangrijk hierbij is dat de commissie helder adviseert over wat wel en niet gemeten kan worden.

*Zie 4.2.*



# Bijlage 2

## Samenstelling commissie

- De heer André Knottnerus, hoogleraar Huisartsgeneeskunde, Universiteit Maastricht, *voorzitter*
- De heer Tom Blom, hoogleraar Straf(proces)recht, Universiteit van Amsterdam
- De heer Wim van den Brink, em. hoogleraar Verslavingszorg, Academisch Medisch Centrum, Universiteit van Amsterdam
- De heer Jan Mans, oud-burgermeester
- Mevrouw Dike van de Mheen, hoogleraar Transformaties in de zorg, Tilburg University, Tranzo, School of Social and Behavioral Sciences
- De heer Jaap Seidell, universiteitshoogleraar Voeding en gezondheid, Vrije Universiteit, Amsterdam
- De heer Albert van Wijk, oud-procureur generaal Openbaar Ministerie, voorzitter Raad van Bestuur, IJsselland ziekenhuis, Capelle aan den IJssel
- Mevrouw Karin van Wingerde, universitair docent Criminologie, Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mevrouw Sanne van Eerden, *secretaris*
- De heer Nico de Neeling, *secretaris*

Toehoorders waren:

- Mevrouw Wendy Opperman, ministerie Justitie en Veiligheid
- De heer Dave Kumpe, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Redactionele ondersteuning:

- Mevrouw Mieke de Waal

# Bijlage 3

## Geconsulteerde personen

- Mevrouw M. van Asselt, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- De heer H. Baerveldt, PatiëntenGroep Medicinale CannabisGebruikers
- De heer T. Bart, Jellinek
- De heer D. Bergman, Vereniging Opheffing Cannabisverbod
- De heer W. Best, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
- De heer B. Bieleman, Intraval
- Mevrouw L. Boekholt, The Cannabis Supplier
- De heer L. Bolsius, gemeente Amersfoort
- De heer P. Booms, de ambassade van België
- Mevrouw M. Boudreau, Controlled Substances Directorate, Canada
- De heer D. Breeuwer, CannaWijzer
- Mevrouw B. Brohl, B J Brohl Strategies, LLC, Colorado
- De heer W. Bruining, Coffeeshop Mellow Yellow
- De heer M. Daniel, Politie Korpsstaf
- De heer P. Depla, gemeente Breda
- De heer P. van Doesburg, gemeente Hof van Twente
- Mevrouw R. Donders, gemeente Roermond
- De heer W. van de Donk, Commissaris van de Koning in Noord-Brabant
- De heer R. van Dorp, Inspectie Leefomgeving en Transport
- De heer C. Dorpmans, Novadic Kentron
- De heer R. Dufour, Stichting Drugsbeleid
- De heer A. Dunn, platform van de Nederlandse vlas- en hennepsector
- De heer H. Dupont, Mondriaan Verslavingszorg Universiteit Maastricht
- De heer A. Ederveen, gemeente Valkenswaard
- De heer W. van Egmond, Stichting Het Dilemma
- De heer J. Erkelens, Bedrocan
- De heer T. Erkelens, Bedrocan
- De heer V. Everhardt, gemeente Utrecht
- De heer C. Fijnaut, Universiteit Tilburg
- De heer M. Geuzinge, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer F. Goossens, Trimbos-instituut
- Mevrouw N. Groot Bruinerink, Bureau Medicinale Cannabis
- De heer M. Groot Nibbelink, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De heer J. Hamming, gemeente Zaanstad
- De heer A. Hazekamp, onderzoeker
- De heer R. Hebben, Cannabis Connect
- De heer J. Helms, Bond van Cannabisdetailisten
- De heer V. Hendriks, Universiteit Tilburg
- De heer L. Heuts, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- De heer S. Hoorens, RAND Europe
- De heer C. Hoornaert, de ambassade van België
- De heer T. Horn, gemeente Haarlemmermeer
- Mevrouw R. Janssen, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- De heer K. Keuch, Het Zwarte Gat (landelijk netwerk cliëntenraden verslavingszorg)

- De heer P. de Koning, gemeente Gennep
- De heer D. Korf, Universiteit van Amsterdam
- Mevrouw M. van Laar, Trimbos-instituut
- Mevrouw L. Lankes, Vereniging Coffeeshophouders Eindhoven
- De heer L. Lichtendahl, Leli Holland
- De heer A. de Loor, Adviesbureau Drugs
- Mevrouw N. Maalsté, Cannabis Connect
- De heer A. Marcouch, gemeente Arnhem
- De heer D. Martín Olivera Couto, Secretaría Nacional de Drogas, Presidencia de la República Uruguay
- De heer B. Meijer, gemeente Westland
- De heer J. Meijers, Stichting JoinUs
- De heer J. Nauta, gemeente Leiden
- De heer H. Nelen, Universiteit van Maastricht
- De heer P. Oskam, gemeente Capelle aan den IJssel
- De heer P. den Oudsten, gemeente Groningen
- De heer M. Out, gemeente Assen
- De heer S. Paul, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Mevrouw A. Penn, gemeente Maastricht
- De heer E. Poot, Universiteit Wageningen
- De heer R. Rademaker, Bedrocan
- Mevrouw L. Rastovac, Meteor Systems
- De heer T. Rau, Legale Cannabis Coalitie
- Mevrouw N. Reigwein, Coffeeshop The Point, Den Haag
- De heer P. dos Reis, Greenlabs
- Mevrouw R. Ricci, Cannabis Social Club Tree of Life Amsterdam
- De heer M. Rodríguez Araújo, Instituto de Regulación y Control del Cannabis, Uruguay
- De heer T. Roes, De Correspondent
- Mevrouw C. Sandvos, Bureau Medicinale Cannabis
- De heer H. Schafrat, Platform Cannabisondernemingen Nederland
- De heer S. Scheer, gemeente Rotterdam
- De heer F. Schenk, gemeente Bunnik
- De heer A. Scholten, gemeente Venlo
- De heer T. Schouten, gemeente Oldenzaal
- De heer D. Schrijer, gemeente Zwijndrecht
- De heer J. Smilde, Openbaar Ministerie
- De heer P. Smit, gemeente Oldambt
- De heer M. van de Velde, Bureau Medicinale Cannabis
- De heer P. Verhoeve, gemeente Oudewater
- De heer C. Visser, gemeente Katwijk
- De heer B. Vollenberg, Stichting Epicurus Foundation
- De heer P. Vossenbergh, Vereniging voor Verslavingsgeneeskunde Nederland
- De heer R. van de Waart, CanCan
- De heer B. Welten, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- De heer T. Weterings, gemeente Tilburg
- Mevrouw A. van Zeeland, Moedige Moeders

# Bijlage 4

## Methodologische overwegingen inzake het onderzoeksontwerp

### Inleiding

In deze bijlage bespreekt de commissie methodologische overwegingen die zij van belang vindt bij het evalueren van de realiseerbaarheid van de keten en van de effecten ervan. Daarbij komen ook de opties wat betreft het onderzoeksontwerp (designopties) aan de orde.

Vooraf maakt de commissie twee algemene opmerkingen.

- Het te entameren experiment is geen laboratoriumproef waarin alle omstandigheden kunstmatig kunnen worden opgelegd en constant gehouden. Het experiment moet, uiteraard binnen het kader van de uniformiteit die het introduceren van de gesloten keten en een adequate landelijke evaluatie daarvan vergen, aansluiten bij de maatschappelijke en bestuurlijke realiteit. Dat betekent dat er, gegeven dat algemeen geldende kader, ruimte moet zijn voor maatwerk dat op grond van lokale kennis, expertise, ervaring en verantwoordelijkheden noodzakelijk is. Zonder de mogelijkheid van zulk maatwerk worden niet alleen belangrijke leermomenten gemist, het kan er ook toe leiden dat er lokaal minder draagvlak zal zijn om de uitkomsten van het experiment als richtinggevend te aanvaarden. Dat aspect zal in het experiment moeten worden meegenomen.
- Het uiteindelijke onderzoeksdesign en de implicaties daarvan voor bijvoorbeeld het aantal deelnemende gemeenten zullen na het besluit om het experiment daadwerkelijk te starten verder moeten worden uitgewerkt door het aan te wijzen onderzoeksteam. In hoofdstuk 4 is dit punt nader besproken.

### Procesevaluatie

Om na te gaan of en in hoeverre het eerste hoofddoel van het experiment – het realiseren van een gesloten cannabisketen – bereikt is zal het experiment een gedegen *procesevaluatie* moeten omvatten. Daarbij zullen voor de gemeenten waarin de keten wordt ingevoerd de volgende hoofdvragen moeten worden beantwoord:

1. Is de keten werkelijk gesloten? Zo nee, waar niet en waarom niet?
2. Hoe verlopen de processen binnen de keten?
3. Hoe verloopt de verkoop van de geleverde cannabis?
4. Wat zijn de gebruikerservaringen met de gesloten cannabisketen?

De te verzamelen informatie over de werking van de keten zal het niet alleen mogelijk maken om aan het eind van het experiment het succes van de gesloten cannabisketen te beoordelen en leeren verbeterpunten te identificeren. Ze is ook essentieel om zo nodig nog tijdens het experiment de afspraken tussen de verschillende actoren in de keten en het aangeboden assortiment van cannabisproducten bij te kunnen stellen.

Voor deze procesevaluatie zal het functioneren van de interventie ‘gesloten keten’ vanaf de introductie ervan nauwgezet in kaart gebracht en gevolgd moeten worden. Het is van belang daarbij niet alleen gebruik te maken kwantitatieve gegevens maar ook van kwalitatieve onderzoeksmethoden, om te kunnen leren van de tijdens het experiment opgedane ervaringen van deelnemende telers, verkopers, gebruikers, bestuurders, en actoren verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Dat kan bijvoorbeeld door middel van interviews en focusgroep-sessies in een veilige onderzoeksetting waarover alleen geanonimiseerd, niet tot personen herleidbaar, gerapporteerd wordt. Ook observatie, bijvoorbeeld door ‘mystery guests’, kan worden ingezet om een goed beeld te krijgen van het functioneren van de verkooppunten in de gesloten keten.

### Effectonderzoek

Het tweede hoofddoel van het experiment – het evalueren van de effecten van de interventie ‘gesloten cannabisketen’ op cannabisgebruik, volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast – kan niet met alleen een procesevaluatie bereikt worden. Daarvoor is in aanvulling op de procesevaluatie effectonderzoek nodig. In deze paragraaf worden – in hoofdlijnen – diverse daarvoor relevante designopties besproken.

#### Voor-na vergelijking

Een basisvoorwaarde voor elk effectonderzoek is een ‘nulmeting’: een beoordeling van de stand van zaken op de zojuist genoemde terreinen voor de start van de interventie. Daarvoor moet de situatie in de periode voorafgaand aan het experiment in kaart worden gebracht. Vervolgens moeten er follow-up metingen plaatsvinden, bestaande uit monitoring van de ontwikkelingen lopende het experiment en een eindmeting van de situatie ten tijde van de afronding ervan. Het verschil tussen de ‘nulmeting’ en de follow-up metingen geeft inzicht in de veranderingen die zich vanaf het begin van de interventie op de diverse terreinen hebben voorgedaan. In dit verband spreekt men van een ‘voor-na vergelijking’.

Een belangrijke valkuil van het zich beperken tot een voor-na vergelijking is dat zich ook zónder interventie veranderingen op de genoemde terreinen kunnen voordoen. Het zou de politiek en de samenleving op het verkeerde been zetten als zulke veranderingen dan - ten onrechte - aan de interventie zouden worden toegeschreven. Een voor-na vergelijking komt dan ook alleen in aanmerking als er op voorhand overtuigende redenen zijn om aan te nemen dat er op de betreffende terreinen de komende jaren sprake zou zijn van een stabiele situatie wanneer de gesloten keten niet geïntroduceerd zou worden. Mede gezien de dynamiek op die terreinen en de mogelijke impact van het uitrollen van experiment zelf, ziet de commissie die overtuigende redenen niet. Zij meent dat de aanname van een stabiele situatie voor de besluitvorming die op het experiment zal moeten volgen een te wankel basis is.

### Vergelijking tussen interventie- en controleconditie

#### Algemene opmerkingen

De zojuist genoemde valkuil kan worden vermeden door de veranderingen tussen de nulmeting en de vervolgmetingen in de situatie mét interventie (de interventieconditie) te vergelijken met de veranderingen tussen de nulmeting en de vervolgmetingen in de situatie zónder interventie (de controleconditie). Het verschil tussen die beide veranderingen vertegenwoordigt dan het voor het experiment juiste ‘contrast’. Anders gezegd, eventuele trendverschillen tussen beide condities geven inzicht in de effecten van de interventie.

De interventieconditie omvat alle activiteiten die in het kader van de implementatie van de gesloten cannabisketen in de ‘interventiegemeenten’ van belang worden geacht, inclusief lokaal maatwerk binnen de kaders van de ten behoeve van de gesloten keten gemaakte landelijke

afspraken. De controleconditie omvat alle activiteiten die plaatsvinden in ‘controlegemeenten’ waarin de gesloten keten níét wordt geïmplementeerd en het huidige beleid wordt voortgezet. Het gaat dan dus om het gebruikelijke beleid in gemeenten en de ontwikkeling die dat in de periode dat het experiment plaatsvindt doormaakt. Het vergelijken van de interventie- en de controlegemeenten biedt dan de mogelijkheid om de werkelijke effecten van de interventie te onderscheiden van (in de controlegemeenten waargenomen) veranderingen die vermoedelijk ook in de interventiegemeenten zouden zijn opgetreden wanneer daar de gesloten keten niet geïntroduceerd zou zijn.

Om de effecten van de interventie – in termen van het contrast tussen de interventie- en controleconditie – zo goed mogelijk te kunnen bepalen, moet er alles aan gedaan worden om bronnen van vertekening (confounding en bias) te vermijden of in hun uitwerking te minimaliseren. Een belangrijk risico op vertekening in dit experiment is ‘selectiebias’ als gevolg van (politiek-bestuurlijke) aanwijzing van de interventiegemeenten op basis van zelfnominatie en het selecteren van controlegemeenten uit de groep die zich niet voor de interventie aanmeldt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat gemeenten die graag meedoen sowieso al effectiever beleid hebben dan andere gemeenten, en dus ook zónder experimentele aanpak al gunstiger op de effectmaten gaan scoren. Maar het kan ook gebeuren dat goede prestaties van interventiegemeenten niet goed zichtbaar worden als zij een ongunstige startpositie hebben ten gevolge van extra grote lokale problematiek. Puur afgaand op registratiegegevens kan het dan zelfs lijken dat zulke gemeenten het slechter doen. Een onderzoek waarin dergelijke vertekeningen een sterke invloed kunnen hebben maakt de samenleving dus allermínst wijzer.

Dit dient men zich ook te realiseren als men de ontwikkelingen in de aan het experiment deelnemende gemeenten vergelijkt met trends in relevante landelijke statistieken en surveys op de terreinen waarop geëvalueerd wordt. Deze vergelijking is niet geschikt om de effectiviteit van de gesloten keten vast te stellen, vanwege niet alleen de beperktheid van deze gegevens maar vooral ook vanwege het risico op selectie van de voor het experiment beschikbare gemeenten ten opzichte van de overige gemeenten. Zij kan echter wel een globale indruk geven van de mate waarin van dergelijke selectie sprake is.

Om de kans op selectiebias zo klein mogelijk te maken moet maximaal worden ingezet op vergelijkbaarheid van interventie- en controlegemeenten qua startpositie.

### **Quasi-experimenteel design**

Vergelijkbaarheid kan worden nagestreefd door middel van een quasi-experimenteel design<sup>m</sup> waarin aan de interventie deelnemende gemeenten zich kandideren en vervolgens worden aangewezen, en daarnaast – na matching op vooraf bestaande kenmerken eventueel met gebruik van propensity score methoden – uit de overige gemeenten een groep zo vergelijkbaar mogelijke controlegemeenten wordt geselecteerd. Als sterk punt van een quasi-experimentele aanpak wordt vaak de externe validiteit genoemd, natuurlijk wel op voorwaarde dat de interne validiteit adequaat is. Wat de interne validiteit betreft moet in het geval van bestuurlijke aanwijzing van interventiegemeenten op basis van zelfnominatie echter sterk rekening worden gehouden met het eerder besproken risico op selectiebias op basis van bijvoorbeeld motivatie of lokale beleids-ervaring.

<sup>m</sup> Tugwell P, Knottnerus JA, McGowan J, Tricco A. Big-5 Quasi-Experimental designs. *J Clin Epidemiol.* 2017 Sep;89:1-3. doi: 10.1016/j.jclinepi.2017.09.010

Men kan dergelijke selectiebias voorkomen door het toepassen van de interventie in een aselechte steekproef uit alle gemeenten die zich voor het experiment aanmelden en het vervolgens vergelijken van de uitkomsten in deze steekproef met de zich aanmeldende gemeenten die níét in deze steekproef vallen. Dit uiteraard op voorwaarde dat zich voldoende gemeenten aanmelden. Een dergelijk design is, in essentie, een cluster randomized controlled trial.

### **Cluster randomized controlled trial**

Random indeling in een interventie- respectievelijk controlegroep biedt de best mogelijke garantie dat in een experiment gevonden verschillen het gevolg zijn van de interventie en niet van al vooraf bestaande verschillen, in dit geval bijvoorbeeld qua motivatie, grootte of ligging van gemeenten. Voor dit experiment komt dan het design van de pragmatische *cluster randomized trial* (CRT) in aanmerking. Daarin worden de voor het experiment beschikbare gemeenten ('clusters' van verkooppunten en inwoners) at random toegewezen aan de interventie- of de controleconditie. De term pragmatisch houdt in: zoveel mogelijk representatief voor en generaliseerbaar naar de praktijk waarop de uitkomsten van het experiment betrekking dienen te hebben. Dat heeft bijvoorbeeld implicaties voor de representativiteit van de groep deelnemende gemeenten, de aansluiting bij het thans beschikbare repertoire van cannabisproducten en de ruimte die er is voor lokaal maatwerk in bestuur en handhaving.

De kans op vergelijkbaarheid tussen de groepen gemeenten kan nog verhoogd worden door gemeenten vooraf in te delen in categorieën ('strata') die homogeen zijn voor een aantal relevante kenmerken zoals aantal inwoners, aantal verkooppunten, landelijke spreiding, en al dan niet liggen in een grensregio. Vervolgens kan men dan binnen de strata het toeval laten bepalen welke gemeenten aan de interventie- en welke aan de controleconditie worden toegewezen (randomisatie). Ook kan randomisatie met behulp van 'minimisatie' worden toegepast, waarbij op de relevante kenmerken zo goed mogelijk gebalanceerd wordt tussen de te vergelijken groepen.

Randomisatie moet plaatsvinden op het niveau van gemeenten omdat de interventie ook op het niveau van de gemeenten wordt ingezet. Randomisatie op het niveau van verkooppunten zou bovendien vanwege hun geringe onderlinge afstand een sterk verhoogd risico op 'contaminatie' opleveren, dat wil zeggen dat gebruikers heel gemakkelijk van 'interventieverkooppunten' naar 'controleverkooppunten' kunnen overstappen en vice versa. Daardoor zou het contrast tussen beide vergelijkingscondities ernstig worden verstoord. Ook zouden dan binnen één gemeente tegelijkertijd twee toezicht- en handavingsregimes (passend bij de gesloten respectievelijk niet gesloten keten) moeten worden gerealiseerd, hetgeen uitvoerings- en legitimiteitsproblemen kan veroorzaken. Waar relevant kan wel aanvullende multilevel analyse plaatsvinden op het niveau van verkooppunten.

### **Stepped wedge design**

Een probleem zou kunnen zijn dat voor het experiment beschikbare gemeenten die zijn toegewezen aan de controleconditie moeite hebben om te wachten op de afloop van het experiment en inmiddels zelf gaan proberen invulling te geven aan een gesloten keten. Dat kan het gewenste contrast binnen het experiment verminderen. Om dit tegen te gaan kan worden gedacht aan de CRT-subvariant cluster *stepped wedge design*.<sup>n</sup> Dit design houdt in dat vanaf het algemene startmoment stapsgewijs, op basis van randomisatie, steeds meer gemeenten vanuit de

<sup>n</sup> Hemming K, Haines TP, Chilton PJ, Girling AJ, Lilford RJ. The stepped wedge cluster randomised trial: rationale, design, analysis, and reporting. *BMJ*. 2015 Feb 6;350:h391. doi: 10.1136/bmj.h391

controleconditie in de interventieconditie instromen. Een bijkomend voordeel van deze aanpak is dat niet voor alle interventiegemeenten tegelijk de gesloten keten-interventie wordt uitgerold en dat later instromende gemeenten van de eerder aangetreden interventiegemeenten leren. Deze subvariant is echter complex, vraagt om een extra nauwgezette follow-up registratie, en leidt gedurende het experiment tot een afnemend aantal controlegemeenten en een steeds kortere interventie-follow-up voor later instromende interventiegemeenten.

### **Analyse van de effecten**

Met behulp van bestaande of nieuw te ontwikkelen meetinstrumenten zullen systematische metingen moeten worden gedaan ten aanzien van de effectmaten die in het experiment centraal staan. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van gegevens die al routinematig verzameld worden (zie ook hoofdstuk 4). Deze metingen moeten in zowel de interventie- als de controlesituatie plaatsvinden. Dat kan in sommige gevallen steekproefsgewijs, ook om het Hawthorne effect te beperken.

Door vergelijking van de gemeten uitkomsten in de interventie- en de controleconditie kunnen uitspraken worden gedaan over de effecten van de gesloten keteninterventie. Met behulp van statistische analyse kan resterende onzekerheid worden gekwantificeerd, en kan worden gecorrigeerd voor resterende onvergelijkbaarheid ten aanzien van belangrijke kenmerken, voor zover gemeten. Correctie daarvoor zal moeilijker – en soms onmogelijk – zijn naarmate het aantal deelnemende gemeentes kleiner is. Sterke selectiebias als gevolg van essentiële onvergelijkbaarheid van gemeenten vooraf is niet corrigeerbaar.

De relevante effectmaten zullen deels op gemeenteniveau, deels op het niveau van verkooppunten/coffeeshops en bij (uiteraard geanonimiseerde) gebruikers zijn gemeten. Daarbij is de power afhankelijk van de eenheid van analyse en de frequentie van het effect. Zo zal deze groter zijn als het gaat om effecten op kopers dan wanneer het gaat om de hoeveelheid overlast in een gemeente.

In de analyse kunnen variabelen die een uitdrukking zijn van lokaal maatwerk, zoals het al dan niet strikt handhaven van het i-criterium, worden meegenomen als effectmodifiers, mits er sprake is van voldoende deelnemende gemeenten.

### **Conclusies**

Om na te gaan in hoeverre het eerste hoofddoel van het experiment – het realiseren van een gesloten cannabisketen – bereikt is moet het experiment een gedegen procesevaluatie omvatten. Op basis daarvan kan worden vastgesteld of en in welke mate het gelukt is om daadwerkelijk een gesloten cannabisketen te realiseren en wat belangrijke leer- en verbeterpunten zijn.

Ten aanzien van het tweede hoofddoel, de effectmeting, is het vergelijken van de interventieconditie met de controleconditie de meest geëigende methode. De interventieconditie omvat dan alle activiteiten die in gemeentes in het kader van de implementatie van de gesloten cannabisketen van belang worden geacht. De controleconditie omvat alle activiteiten die plaatsvinden in het kader van het gebruikelijke beleid in gemeenten en de ontwikkeling die dat beleid doormaakt in de periode dat het experiment plaatsvindt. Ook het deelnemen aan de controleconditie is dus een essentiële vorm van participatie aan het experiment. Door vergelijking van de gemeten uitkomsten in de interventie- en de controleconditie kunnen, ondersteund door statistische analyse, uitspraken worden gedaan over de effecten van de gesloten keteninterventie.



De commissie raadt het te rekruteren onderzoeksteam aan om allereerst na te gaan of het effectonderzoek ingericht kan worden als een gestratificeerde *cluster randomized trial*: een experiment waarin gemeenten (op te vatten als ‘clusters’ van verkooppunten en inwoners) die bereid zijn aan het experiment deel te nemen, worden onderverdeeld in strata waarbinnen ze *at random* worden toegewezen aan de interventie- of de controleconditie. Daarbij kan ook nader bekeken worden of de *stepped wedge design* variant mogelijk is, waarbij steeds meer gemeenten vanaf het algemene startmoment stapsgewijs, op basis van randomisatie, vanuit de controleconditie toegelaten tot de interventieconditie. Dit is echter een complexe variant.

Overwogen kan ook worden om te kiezen voor een niet-gerandomiseerd (quasi-experimenteel) vergelijkend design, bijvoorbeeld met behulp van een vorm van matching. Echter, als de toewijzing aan de interventie- dan wel de controlegroep niet door het lot, maar bijvoorbeeld op grond van zelfnominatie of een politiek-bestuurlijke beslissing plaatsvindt, is de kans op onvergelykbaarheid van de te vergelijken groepen en op vertekening van de resultaten groter.

Als gemeenten meewerken is een gerandomiseerd design naar het oordeel van de commissie goed uitvoerbaar. Het kan voor beschikbare gemeenten echter vreemd overkomen om door het lot ingedeeld te worden in de interventie- of controlegroep. De commissie gaat er echter vanuit dat het belang van een methodologisch optimale benadering – in plaats van een (wellicht niet minder lastig te aanvaarden) indeling op politiek-bestuurlijke gronden – goed uit te leggen is. Daarbij geldt zoals gezegd dat ook het deelnemen aan de controleconditie een essentiële vorm van participatie aan het experiment is. De commissie merkt voorts op dat ook in een quasi-experimenteel design de deelnemende gemeenten verdeeld zullen moeten worden over de nieuw te introduceren interventie- respectievelijk de controleconditie. De vraag is waarom die verdeling dan niet ook beter *at random* kan plaatsvinden.

Het uiteindelijke onderzoeksdesign zal na het besluit om het experiment daadwerkelijk te starten verder moeten worden uitgewerkt door het aan te wijzen onderzoeksteam. Dat zal, gegeven het concrete design en de geoperationaliseerde effectmaten, het aantal benodigde deelnemende gemeenten per vergelijkingsconditie moeten bepalen, rekening houdend met de nodige variatie tussen gemeenten.





Dit is een uitgave van  
de Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen

Het advies is te downloaden van  
[www.rijksoverheid.nl/egc](http://www.rijksoverheid.nl/egc)

De commissie is te bereiken via  
[adviescommissie.egc@aef.nl](mailto:adviescommissie.egc@aef.nl)

Foto voorkant: Matt Nager / Redux / HH  
Opmaak: VormVijf, Den Haag  
Druk: Telstar Media

Den Haag, 20 juni 2018