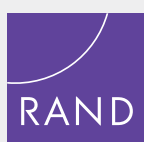




Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik

Eindrapport

Stijn Hoorens, Thomas Martinelli, Mafalda Pardal,
Margriet van Laar, Rick Sloomweg, Ben Senator



EUROPE



Voor meer informatie over deze publicatie, ga naar www.rand.org/t/RAA3423-1

RAND Europe is een non-profit onderzoeksorganisatie die door middel van onderzoek en analyse helpt beleid en besluitvorming te verbeteren. Ga voor meer informatie over RAND Europe naar www.randeurope.org.

Het **Trimbos-instituut** is hét onafhankelijke kennisinstituut voor mentale gezondheid, het gebruik van alcohol, tabak en drugs en over gamen, digitale balans en gokken. Ga voor meer informatie over het Trimbos-instituut naar www.trimbos.nl.

© 2024 RAND Corporation en Trimbos-instituut

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door printouts, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbenden.

Cover: Adobe Stock

Voorwoord

Nederland heeft in de afgelopen decennia vanuit internationaal perspectief een uniek beleid gevoerd ten aanzien van cannabis. Zo werd met de herziening van de Opiumwet in 1976 onderscheid gemaakt tussen cannabis en gevaarlijkere drugs als cocaïne en heroïne met het idee dat een ongedifferentieerde criminalisering van alle drugs de risico's voor gebruikers zou kunnen vergroten. Bijna een halve eeuw volgde, waarin Nederland een zogenoemd gedoogbeleid voerde, waarin verkoop van cannabis in coffeeshops onder voorwaarden werd toegestaan. In Nederland is het experiment 'gesloten coffeeshopketen' inmiddels van start gegaan. Het experiment met gereguleerde cannabisverkoop, dat in tien Nederlandse gemeenten plaatsvindt, gaat gepaard met monitoring en evaluatie alvorens wordt besloten tot eventuele aanpassingen van het landelijke beleid.

Maar de rest van de wereld staat ook niet stil. In het afgelopen decennium hebben zich in het buitenland eveneens ontwikkelingen voorgedaan in de regulering van cannabis. In landen als de Verenigde Staten, Canada en Uruguay is inmiddels enkele jaren ervaring opgedaan met verschillende modellen voor legale cannabis. In Europa hebben Duitsland, Luxemburg en Malta cannabis gelegaliseerd en vormen van thuisteelt en cannabisclubs toegestaan. Er zijn tegelijkertijd weinig voorbeelden van aangescherpt cannabisbeleid.

Deze ontwikkelingen kunnen zinvolle inzichten opleveren voor het experiment gesloten coffeeshopketen en voor het toekomstige Nederlandse cannabisbeleid. In dit rapport onderzoeken RAND Europe en het Trimbos-instituut verschillende internationale ontwikkelingen op het gebied van beleid voor cannabis voor recreatief gebruik. Het onderzoek beoogt inzichtelijk te maken welke lessen het cannabisbeleid in andere landen kan opleveren voor het huidige en/of toekomstige Nederlandse cannabisbeleid. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) en aangevraagd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

RAND Europe is een onafhankelijk not-for-profit onderzoeksbureau voor beleidsanalyse met het doel beleid en besluitvorming te verbeteren. Het Trimbos-instituut is sinds 1996 de autoriteit op het gebied van middelengebruik en psychische gezondheid. Dit rapport is peerreviewed, conform RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (Quality Assurance). De auteurs dragen de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport.

Voor meer informatie over dit onderzoek kunt u contact opnemen met Stijn Hoorens (hoorens@randeurope.org).

RAND Europe

Rotterdam Building
Aert van Nesstraat 45
3012 CA, Rotterdam
Nederland
+31 10 899 5916

RAND Europe

Rue de la Loi 82
Bus 3
1040 Brussel
België
+32 2669 2400

RAND Europe

Eastbrook House
Shaftesbury Road
Cambridge CB2 8DR
United Kingdom
+44 1223 353 329

Trimbos-instituut

Da Costakade 45
Postbus 725
3500 AS, Utrecht
Nederland
Tel. +3130 297 1100

Samenvatting

In 2024 is het experiment ‘gesloten coffeeshopketen’ van start gegaan. Dit experiment onderzoekt de haalbaarheid en de mogelijke effecten van een gesloten op kwaliteit gecontroleerde cannabisketen in tien Nederlandse gemeenten. Het idee is dat de resultaten van het experiment een bijdrage kunnen leveren aan de toekomst van het cannabisbeleid in Nederland. Met de start van dit experiment lijkt er een nieuw hoofdstuk te worden toegevoegd aan het Nederlandse cannabisbeleid. Decennialang had Nederland internationaal een unieke positie door het gedogen van de verkoop en het gebruik van cannabis. Maar inmiddels hebben diverse landen cannabis gelegaliseerd en zijn er verscheidene andere landen met plannen om dit te doen.

Hoewel Nederland met zijn coffeeshops en gedoogbeleid in Europa nog steeds een unieke positie heeft, opereert het niet in een vacuüm. De ervaringen in het buitenland met wijzigingen van het cannabisbeleid kunnen relevante en interessante inzichten en aandachtspunten voor Nederland opleveren. Dit onderzoek probeert deze inzichtelijk te maken.

In Deel I (hoofdstuk 3 en 4) van dit onderzoek geven we een zo duidelijk mogelijk beeld van de internationale ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid sinds 2010. Hierbij gaat de aandacht uit naar (geplande of uitgevoerde) wijzigingen in het cannabisbeleid van jurisdicties¹, waaronder het opheffen van het verbod op de teelt, verkoop en/of

gebruik van cannabis, en de regulering van de niet-medische cannabismarkt. Hiervoor is gebruikgemaakt van bureauonderzoek en een zevental interviews met internationale deskundigen uit de academische wereld en personen die werkzaam zijn bij internationale instanties die betrokken zijn bij cannabisbeleid. Ontwikkelingen op het gebied van cannabis voor medisch gebruik worden in dit onderzoek niet meegenomen.

In het Deel II (hoofdstuk 5 tot en met 10) van het onderzoek analyseren we het cannabisbeleid in enkele geselecteerde landen of subnationale jurisdicties: Vermont (VS), Californië (VS), Quebec (Canada), Uruguay, Duitsland en Zwitserland. Hierbij gaat speciale aandacht uit naar: 1) de expliciete of impliciete doelen van de beleidswijzigingen; 2) de juridische en beleidsmatige kaders van het cannabisbeleid; 3) de actoren die betrokken zijn bij het cannabisbeleid en hun samenwerking; 4) de handhaving van en het toezicht op het cannabisbeleid; en 5) de effecten van het cannabisbeleid voor de openbare orde, criminaliteit, volksgezondheid en eventuele neveneffecten. Voor dit casestudieonderzoek is gebruikgemaakt van documentanalyse en enkele interviews met betrokkenen en/of deskundigen. De effectenanalyse is gebaseerd op systematische zoekopdrachten in de wetenschappelijke literatuur.

Ten slotte bespreken we in Deel III (hoofdstuk 11 en 12) welke mogelijke inzichten de ontwikkelingen in het cannabisbeleid in de

¹ We gebruiken de term ‘jurisdictie’ omdat we niet enkel het cannabisbeleid van landen onderzoeken, maar ook die van staten (in bijvoorbeeld de Verenigde Staten) en provincies (in bijvoorbeeld Canada) met een eigen overheid en beleid.

onderzochte oplevert voor het huidige en/of toekomstige Nederlandse cannabisbeleid.

Hieronder beantwoorden we bij wijze van samenvatting de onderzoeksvragen van dit onderzoek. Hierbij gebruiken we de inzichten die zijn opgedaan op basis van de inventarisatie van internationale ontwikkelingen (Deel I), de verdiepende casestudies (Deel II) en de vertaling naar inzichten voor Nederland (Deel III).

DEEL I: Welke relevante internationale ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid voor recreatief gebruik hebben zich sinds 2010 voorgedaan?

Sinds 2010 zijn er verschillende beleidsontwikkelingen geweest die betrekking hadden op het aanbod van cannabis voor recreatief gebruik in Uruguay, Canada, Australië, Duitsland, Luxemburg, Malta en de Verenigde Staten.

a. Hoe zag het cannabisbeleid van de betreffende jurisdictie er voor en na de 'relevante ontwikkeling' op hoofdlijnen uit?

Hoewel zich eerder internationale beleidswijzigingen hebben voorgedaan ten aanzien van de teelt en distributie van medicinale cannabis, waren het de Amerikaanse staten Colorado en Washington die in 2012 als eerste jurisdicties ook de teelt en distributie van cannabis voor niet-medicinale doeleinden legaliseerden. Daarna volgden nog een aantal Amerikaanse staten. Uruguay was het eerste land dat cannabis op nationaal niveau legaliseerde in 2013. Canada volgde in 2018 met wetgeving op federaal niveau, waarbij de provincies en overige territoria aanzienlijke autonomie kregen in de invulling van het cannabisbeleid. Dit resulteerde in aanzienlijke variatie tussen provincies (bijv.

wat betreft de minimumleeftijd om cannabis te kopen, de toegestane aankoophoeveelheden en de aanbodmodellen).

Ook buiten Noord- en Zuid-Amerika hebben zich ontwikkelingen voorgedaan. In 2021 werd Malta de eerste lidstaat van de Europese Unie waar de teelt en distributie van cannabis voor recreatief gebruik beperkt werd gelegaliseerd. De Maltese wetgeving legaliseerde thuisteelt en non-profit cannabisclubs. Luxemburg volgde in 2023. Ook hier werd thuisteelt van cannabis gelegaliseerd en werden er plannen aangekondigd voor cannabisclubs. In Duitsland is op 1 april 2024 de nieuwe cannabiswet (*Cannabisgesetz*) ingegaan, op grond waarvan volwassenen cannabis mogen bezitten en voor eigen gebruik mogen telen. Daarnaast mogen niet-commerciële verenigingen (cannabisclubs) tot 500 leden gezamenlijk cannabis telen en verdelen onder bepaalde voorwaarden. Commerciële verkoop van cannabis blijft in de bovengenoemde Europese landen verboden.

Naast federale, landelijke, provinciale of statelijke beleidswijzigingen en ontwikkelingen, zijn er voorbeelden van lokale wetgeving op districtsniveau. Op 31 januari 2020 werden nieuwe regels in de Australian Capital Territory (ACT) van kracht die het persoonlijk gebruik, bezit en thuisteelt van cannabis onder bepaalde voorwaarden toelieten in het district van de hoofdstad Canberra.

b. Welke schakels in de keten zijn gereguleerd of gelegaliseerd en onder welke randvoorwaarden is dit gebeurd?

Dit onderzoek concentreerde zich op ontwikkelingen in cannabisbeleid gericht op de aanbodkant (productie, distributie en/of verkoop) of de gehele keten. Wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van bezit of consumptie zijn buiten beschouwing gelaten.

Tot op heden zijn verschillende aanbodmodellen geïntroduceerd. De

modellen die vooralsnog in Europa (Duitsland, Malta en Luxemburg) zijn geïntroduceerd, laten kleinschalige teelt aan huis of in cannabisclubs toe, waarbij de stappen van productie en distributie in handen van dezelfde partij blijven. Aan thuisteelt worden doorgaans restricties opgelegd ten aanzien van het aantal (volwassen) planten per volwassene en/of huishouden. In vrijwel alle jurisdicties is vastgelegd dat de thuis geteelde cannabis uitsluitend voor persoonlijk gebruik bestemd is. Het is niet toegestaan om de cannabisproducten uit te delen of te verkopen. Thuisteelt is ook gelegaliseerd in Uruguay, Zuid-Afrika, de meeste Canadese provincies en territoria en het overgrote deel van de Amerikaanse staten waar cannabis gelegaliseerd is. In sommige staten is thuisteelt het enige aanbomodel. Voor cannabisclubs gelden er doorgaans ook restricties op het aantal leden dat de club mag hebben, evenals limieten op verkoopvolumes.

Sommige jurisdicties gaan verder door ook cannabisverkoop aan consumenten toe te staan. Daarmee worden de verticale schakels van productie, distributie en verkoop in de logistieke keten gescheiden. De apotheken in Uruguay, bijvoorbeeld, worden uitgebaat door particuliere ondernemers, maar opereren in een streng gereguleerde omgeving. De meeste Canadese provincies en Amerikaanse staten hebben gekozen voor een model waarbij ondernemingen, zoals telers en verkooppunten (shops), winst kunnen nastreven. In Canada hebben enkele provincies en territoria het model van een overheidsmonopolie aangenomen om het commerciële karakter van de sector te beperken. Zo heeft de Canadese provincie Quebec een reguleringsmodel, waar de *Société québécoise du cannabis* (SQDC) de enige erkende cannabisdistributeur en -verkoper is. Net als bij thuisteelt en cannabisclubs, zijn verkooppunten doorgaans

aan bepaalde restricties onderworpen, zoals beperkingen met betrekking tot leeftijd, Tetrahydrocannabinol (THC)-niveaus, verkoopvolumes en affichering.

In de meeste jurisdicties is meer dan een aanbodmodel gereguleerd, bijvoorbeeld de combinatie van thuisteelt, cannabisclubs en apotheekverkoop in Uruguay. Ook in Canada en de Verenigde Staten staan staten en provincies zowel thuisteelt als commerciële retailverkoop toe.

c. Wat waren de voornaamste, expliciet in de wetgeving vastgelegde redenen voor de aanpassing van het cannabisbeleid?

De doelstellingen van deze beleidsmaatregelen worden niet altijd expliciet geformuleerd in de wetteksten. Wanneer dat wel het geval is, zien we dat de Europese landen, Canada en Uruguay zich vooral richten op het beperken van maatschappelijke schade of gezondheidsrisico's. In Uruguay richtte de nieuwe cannabiswetgeving zich, behalve op de gezondheid van burgers, ook expliciet op de bescherming van inwoners tegen de risico's en gevaren die gepaard gaan met illegale handel en drugssmokkel.

Bij gebrek aan federale wetgeving kenmerken de beschreven doelstellingen van de beleidswijzigingen van de verschillende Amerikaanse staten zich door een grote heterogeniteit. In verschillende staten is het ontlasten van de handhaving en het rechtssysteem een belangrijke drijfveer geweest, vanwege het aanzienlijk deel dat cannabisdelicten hiervan historisch in beslag nam. Ook wordt het vergroten van individuele vrijheden in verschillende staten genoemd. Ten slotte wordt de mogelijkheid om additionele staatsinkomsten te genereren met behulp van belastingen als expliciete doelstelling opgenomen.

d. Zijn er analyses beschikbaar, waarin de verhouding van de betreffende aanpassing van het cannabisbeleid tot internationale verdragen wordt beoordeeld?

Er zijn enkele juridische analyses beschikbaar waarin de verhouding van de betreffende aanpassingen van het cannabisbeleid tot de verdragen van de Verenigde Naties (VN) wordt beoordeeld. Over het algemeen wordt negatief geoordeeld over de vraag of de bovengenoemde wijzigingen verenigbaar zijn met internationale verdragen. Auteurs van deze analyses stellen dat een wijziging van de internationale verdragen de enige mogelijkheid is om het legaliseren van cannabis voor recreatief gebruik niet in conflict te laten zijn met deze internationale verplichtingen.

Volgens deze auteurs kan legalisering van cannabis mogelijk wel in overeenstemming met internationaal recht zijn, als dit wordt gezien in het licht van het beschermen of verbeteren van mensenrechten. Ze beargumenteren dat de juridische raamwerken van de VN voor mensenrechten en drugs deel uitmaken van één juridisch systeem, en dat in het geval van inconsistentie, verplichtingen met betrekking tot mensenrechten prioriteit hebben ten opzichte van verplichtingen die voortkomen uit wetgeving met betrekking tot drugs. Voor zover bekend hebben deze overwegingen nog geen rol gespeeld in de totstandkoming van beleid. Andersom wordt de als zodanig geïnterpreteerde onverenigbaarheid met internationale verdragen wel regelmatig in beleidsdiscussies gebruikt als argument tegen het versoepelen van cannabiswetgeving.

e. Welke uitspraken heeft de International Narcotics Control Board (INCB) gedaan over de aanpassing van het cannabisbeleid?

De *International Narcotics Control Board* (INCB) ziet toe op de handhaving van de internationale

drugsverdragen van de VN. De hierboven beschreven ontwikkelingen in het internationaal cannabisbeleid zijn niet onopgemerkt gebleven. Sinds 2012 worden de volgende landen uit de inventarisatie in de jaarverslagen genoemd: Australië, Canada, Luxemburg, Malta, Zwitserland, Uruguay en de Verenigde Staten. Met betrekking tot de ontwikkelingen in deze landen, benadrukt de INCB in de jaarverslagen dat “alle maatregelen die het gebruik van cannabis voor niet-medische doeleinden toestaan in strijd zijn met de wettelijke verplichting die op partijen bij het Verdrag rust.”

Ondanks de bevoegdheden van de INCB, lijkt het slechts in zeldzame gevallen te besluiten tot een officiële missie naar de landen in kwestie. Dat is vooralsnog slechts twee keer gebeurd in het kader van beleid voor cannabis voor recreatief gebruik: naar Uruguay in 2015 en naar Canada in 2016. Over het algemeen lijkt de INCB te kiezen voor dialoog met de betreffende landen. Hierin wordt informatie uitgewisseld over de specifieke wetgeving en de gevolgen voor zover deze bekend zijn. Deze dialogen zijn niet openbaar en wij hebben dan ook geen informatie over de inhoud hiervan.

f. Wordt de INCB geïnformeerd over de effecten van de aanpassing van het cannabisbeleid? Zo ja, hoe?

Landen zijn verplicht om bepaalde informatie aan te leveren bij de INCB, zoals relevante wetgevingsteksten en regelgeving en significante ontwikkelingen in het misbruik van en de illegale handel in psychotrope middelen. In de verdragen staan echter geen verplichtingen om specifieke analyses van de effecten van de aanpassing van het drugsbeleid te verstrekken. Dit onderzoek heeft niet kunnen uitwijzen in hoeverre landen dit wel op vrijwillige basis doen.

g. In hoeverre worden/zijn de (neven) effecten van het cannabisbeleid op de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid gemonitord en geëvalueerd? En in hoeverre is evaluatie en monitoring verankerd in wetgeving?

Er is inmiddels relatief veel onderzoek verricht naar de effecten van legalisering in Noord- en Latijns-Amerika. Hierbij gaat het over het algemeen om academische studies uit de Verenigde Staten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat evaluaties wettelijk zijn vereist. Dat geldt ook voor Luxemburg, Uruguay, en Malta.

In Canada en Duitsland, daarentegen is evaluatie wel degelijk verankerd in de federale wetgeving. Een Canadese *Cannabis Act legislative review* is onlangs gepubliceerd in 2024 en richtte zich met name op de gevolgen voor de volksgezondheid, consumptiepatronen en het effect op inheemse gemeenschappen. In Duitsland worden zelfs verschillende evaluaties vereist: een evaluatie specifiek gericht op de gevolgen voor jongeren na een jaar na de beleidsverandering; een interim evaluatie na twee jaar; en een omvattende evaluatie na vier jaar.

DEEL II: Welke inzichten biedt het cannabisbeleid in een voor Nederland relevante selectie van casestudies?

In Deel II van het onderzoek bespreken we de bevindingen van zes casestudies die geselecteerd zijn vanwege hun relevantie voor Nederland: Vermont (VS), Californië (VS), Quebec (Canada), Duitsland en Zwitserland. In deze samenvatting belichten we alleen de inzichten die deze casestudies voor Nederland hebben opgeleverd. In het volledige rapport vindt u een volledige beschrijving van elke casestudie.

a. Wat waren/zijn de voornaamste redenen voor de aanpassing van het cannabisbeleid?

Er bestaat aanzienlijke variatie in zowel de uitgangspunten van het staande beleid, als de motivaties achter recente beleidswijzigingen. Zo werden in Californië bijvoorbeeld zevenentwintig expliciete doelen vermeld, terwijl Uruguay drie doelen telt die in de wet zijn vastgelegd.

Formele doelstellingen zijn veelal gericht op gezondheid en veiligheid

Niettemin hebben vrijwel alle geanalyseerde jurisdicties doelstellingen ten aanzien van volksgezondheid en veiligheid opgenomen. Het beschermen van consumenten en van de jeugd of jongvolwassenen in het bijzonder, zien we in meerdere jurisdicties als motivatie achter de legalisering van cannabis. Zo proberen overheden in Uruguay, Quebec en Duitsland meer grip te krijgen op de toegang tot cannabis door enerzijds een legaal en op kwaliteit gecontroleerd alternatief te bieden en anderzijds limieten te stellen aan hoeveelheden, de minimumleeftijd om cannabis te kopen en THC-niveaus alsmede door de commercialisering van het product te beperken. Daarnaast richt het beleid in jurisdicties zich expliciet op het vergoten van de openbare veiligheid en het terugdringen van illegale drugsmarkten door cannabisconsumenten een alternatief voor illegale aanbieders te bieden.

Impliciete doelstellingen volgen veelal uit de nationale of regionale context

De casestudies laten een scala aan mogelijke impliciete doelstellingen zien, die veelal afhankelijk zijn van de nationale of subnationale context. In de Amerikaanse staten waar cannabis via een *ballot initiative*, een vorm van referendum, is gelegaliseerd, was dit veelal het gevolg van een succesvolle

lobby door industrie, vertegenwoordigers van consumenten en burgerrechtenorganisaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor Californië, waar de het legitimeren van de al bestaande medische cannabisindustrie een belangrijk onderliggend doel van de wet was. Daarnaast was het terugdringen van de onevenredige impact van de criminalisering van cannabis binnen bepaalde gemeenschappen een prioriteit in zowel Vermont als Californië. Ook is de mogelijkheid tot het genereren van inkomsten door belastingheffing een reden geweest om de cannabislegalisering in de Verenigde Staten te ondersteunen.

Het belang van een afgewogen cannabisbeleid waarbij rekening wordt gehouden met verschillende doelgroepen

Doelstellingen waren soms tegenstrijdig. De casestudies benadrukken daarom de noodzaak van een evenwichtig cannabisbeleid. Wanneer zowel het terugdringen van de illegale markt als het beschermen van de (volks)gezondheid vooropstaan, moet een balans worden gevonden tussen de aantrekkingskracht van het legale aanbod (in concurrentie met de illegale markt) en de beperkingen ervan (om risicovol gebruik te beperken). Het bijsturen hiervan na implementatie blijkt lastig.

Bij het vormgeven van toekomstig cannabisbeleid laten de casestudies zien, dat het nuttig kan zijn om verschillende doelgroepen in het oog te houden, zowel aan de aanbod- als aan de vraagkant. Aan de aanbodkant lijkt een belangrijke keuze weggelegd voor het type organisatie dat wordt beoogd een rol te spelen in de gereguleerde cannabismarkt. Beleidsmakers in Quebec hebben bijvoorbeeld de commerciële invloeden van de cannabisindustrie beperkt door een overheidsmonopolie op de verkoop van cannabis in te voeren. In Vermont wordt de toegang tot de gereguleerde markt bewust laagdrempelig gehouden om zogenaamde *legacy* telers bij de legale markt te betrekken en de rol van grote commerciële partijen te beperken.

Aan de vraagkant laten de casestudies zien dat – om te voorkomen dat bepaalde gebruikersgroepen zich tot de illegale markt zullen wenden – verschillende modellen voor de regulering van cannabis worden gehanteerd. Immers, een model met thuisteelt of cannabisclubs bedient andere typen cannabisconsumenten dan een model met verkooppunten. In Uruguay bijvoorbeeld is getracht om via het reguleren van verschillende aanbodmodellen (thuisteelt, collectieven zoals cannabisclubs en de verkoop in apotheken) verschillende consumentenprofielen te bedienen. Ook in Zwitserland staat vraag over de mate waarin verschillende aanbodmodellen aansluiten bij verschillende gebruikersprofielen centraal in de verschillende experimenten.

b. Op welke wijze zijn de beleidswijzigingen vastgelegd in wettelijke en beleidsmatige kaders?

De voordelen van een gefaseerde invoering van gereguleerde cannabis

Het tempo waarin cannabisvormingen worden doorgevoerd variëren. In een groot deel van de Amerikaanse staten waar cannabis in de afgelopen jaren is gelegaliseerd, is gebruikgemaakt van een ballot initiative. Wetgevers worden hierdoor geconfronteerd met een *fait accompli*, waardoor er, in vergelijking met andere wetgevende processen, weinig tijd en beperkte gelegenheid is voor een gedegen voorbereiding van het te vormen beleid. Uit verschillende casestudies blijkt dat een gefaseerde invoering van een gereguleerd cannabismodel voordelen kan bieden. Op deze manier kan geleidelijk een volledig model worden opgebouwd, waarbij aspecten van het beleid kunnen worden aangepast naarmate de implementatie vordert. Regulering van cannabis is in veel jurisdicties een proces dat meerdere jaren duurt en waarin aspecten van het beleid gaandeweg worden aangepast. Zo werd in Vermont in 2018 eerst thuisteelt

toegestaan, voordat in 2020 ook verkoop gereguleerd werd. Canada liet na de initiële legalisering van cannabis gaandeweg meer cannabisproducten toe. In Europese landen als Duitsland, Luxemburg en Malta, is ervoor gekozen om in eerste instantie alleen thuisteelt en cannabisclubs toe te staan, waarbij de clubs geleidelijk werden geïntroduceerd. Dit kan bijvoorbeeld meer tijd opleveren om controlesystemen in te voeren.

Cannabisregulering en internationale verdragen

Het legaliseren van de cannabismarkt wordt door de INCB beschouwd als onverenigbaar met internationale verdragen. Uit sommige casestudies blijkt dat beleidsmakers hebben overwogen hoe ze zich tot deze verdragen moeten verhouden. Bijvoorbeeld door verantwoording in het beleid op te nemen die het gewijzigde cannabisbeleid kan rechtvaardigen en door instanties die toezicht houden op de verdragen (bijv. de INCB) te informeren. Anderzijds maakt Zwitserland, net als Nederland, gebruik van de ruimte die de verdragen bieden ten aanzien van wetenschappelijke onderzoek. Zwitserland kiest voor een langjarig traject met kleinschalige wetenschappelijke experimenten, waarvan de resultaten worden gebruikt om cannabisbeleid op den duur vorm te geven.

Het belang van lokaal of regionaal maatwerk

De casestudies laten zien dat cannabisbeleid niet alleen een nationale kwestie is, maar dat veel van de uitvoering en verantwoordelijkheid terechtkomt bij lokale overheden zoals provincies, steden en gemeenten. Door ruimte te bieden voor lokaal maatwerk kunnen compromissen gesloten worden met lokale overheden, die daarmee eigen accenten kunnen leggen in de implementatie van het beleid. In Nederland bestaat al veel aandacht

voor lokaal maatwerk in het coffeeshopbeleid. Hoewel maatwerk lokale implementatie ten goede komt en het draagvlak vergroot, bestaat ook het risico dat de verschillen tussen gemeenten te groot worden en leiden tot verplaatsingseffecten, handhavingsproblemen of rechtsongelijkheid.

c. Welke partijen zijn betrokken zijn bij de invoering, implementatie en uitvoering van de beleidswijziging en hoe is de samenwerking tussen betrokken partijen vormgegeven?

In Canada, Uruguay en de Europese landen heeft de overheid een belangrijke regierol genomen in zowel het voortraject als de implementatie en uitvoering van de beleidswijzigingen. In Quebec ligt de belangrijkste wetgevende taak bij de federale overheid, terwijl de provinciale overheid en het ministerie van Volksgezondheid in het bijzonder de belangrijkste uitvoerende rol heeft in de implementatie. In Uruguay speelde zelfs de minister van Defensie een centrale rol, omdat deze cannabislegalisering zag als middel in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. In Duitsland rolde cannabislegalisering uit de coalitieonderhandelingen. Vervolgens is bij het ministerie van Volksgezondheid de verantwoordelijkheid neergelegd om het wetsvoorstel te ontwerpen.

Consultatie van belanghebbenden en het sluiten van compromissen

De casestudies laten zien dat er veel aandacht is geweest voor het bij elkaar brengen van verschillende partijen en belanghebbenden. In Uruguay was de uitvoerende macht aanvankelijk geen voorstander van thuisteelt en cannabisclubs. Maar deze aanbodmodellen volgden uiteindelijk toch uit een compromis met verschillende sociale bewegingen en activisten, die op hun beurt weer akkoord gingen met gebruikersregistratie: een

pragmatisch compromis. In Zwitserland waren de tegengestelde partijen het eens over het idee dat er meer bewijs verzameld moest worden om conclusies te kunnen trekken over welke benadering van de cannabismarkt de volksgezondheid zou beschermen en de sociale schade tot een minimum zou beperken. Dit gaf ruimte om verschillende modellen te onderzoeken alvorens definitieve besluiten te nemen.

Duidelijk is dat consultatie en politieke of publiek georganiseerde discussies bijdragen aan een gedragen beleid waarin met verschillende doelstellingen compromissen een (gedeeltelijke) consensus kan worden bereikt. De casestudies laten voorbeelden zien van compromissen en waarom het belangrijk is om partijen vroeg mee te nemen in beleidsvorming. Dit kan gaan over beleidsdoelen, maar ook over aanbodmodellen of andere voorwaarden die opgenomen kunnen worden in een nieuwe wet.

Verskillende jurisdicties hebben verantwoordelijkheden geconsolideerd bij een centraal 'cannabisagentschap'

Hoewel er verschillende actoren betrokken zijn bij de uitvoering van het cannabisbeleid in de casestudies, zijn in alle zes jurisdicties agentschappen opgericht of gepland, bij wie de voornaamste verantwoordelijkheden voor de implementatie, het toezicht en de uitvoering centraal worden geconsolideerd. Zo is er de *Cannabis Control Board* (CCB) in Vermont, de *Department of Cannabis Control* (DCC) in Californië, het *Instituto de Regulación y Control del Cannabis* (IRCCA) in Uruguay en de *Société québécoise du cannabis* (SQDC) in Quebec. In Zwitserland is het de *Office Fédéral de la Santé Publique* (FOPH) van het ministerie van Volksgezondheid dat toezicht houdt op de goedkeuring en uitrol van de experimenten; de uitvoering ligt bij de lokale initiatiefnemers van de experimenten. Deze instanties zijn gespecialiseerd in het cannabisbeleid en

consolideren verschillende beleids-, toezicht- en handavingsdomeinen die in veel andere gevallen zijn belegd bij verschillende instanties.

d. Welke partijen zijn verantwoordelijk voor handhaving en het toezicht en hoe is dit ingericht?

De hierboven genoemde centrale overheidsinstanties hebben in de meeste gevallen ook een belangrijke rol bij handhaving en toezicht. Daar waar private partijen zoals telers en retailbedrijven, een vergunning krijgen om op de cannabismarkt te opereren, hebben deze cannabisagentschappen, zoals de Californische DCC of het Uruguayaanse IRCCA, de verantwoordelijkheid voor het controleren en handhaven van deze vergunningen. Het DCC reguleert het kweken, produceren, transporteren, traceren, verkopen, verpakken en etiketteren van niet-medische en medische cannabis in Californië. In Vermont worden verschillende handavingsaspecten door de CCB gedelegeerd aan gespecialiseerde instanties. Zo is de *Department of Financial Regulations* betrokken bij handhaving van financiële zaken bij cannabisbedrijven en houdt het *Vermont Department of Liquor and Lottery* toezicht op mogelijke criminele activiteiten van deze bedrijven. In Quebec wordt de SQDC, een overheidsorganisatie met het monopolie voor teelt, distributie en verkoop van cannabis, gecontroleerd door het ministerie van Gezondheid en Sociale Diensten (*Santé et Services Sociaux*). Wetgeving voor illegale handel, bezit en consumptie door burgers wordt doorgaans gehandhaafd door de politie. Zo ziet de provinciale politie in Quebec toe op handhaving van cannabisbezit en straathandel, terwijl de *Royal Canadian Mounted Police* grootschalige export, grensbewaking en georganiseerde misdaad controleert.

e. Wat is er bekend uit wetenschappelijke studies van voldoende kwaliteit over eventuele (neven)effecten op de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid en wat zijn andere relevante uitkomsten?

Voor elk van de casestudies is de beschikbare wetenschappelijke literatuur verzameld over de effecten en eventuele neveneffecten van de beleidswijzigingen. Aangezien er in **Duitsland** en **Zwitserland** pas zeer recentelijk wetgeving is geïntroduceerd, zijn er nog geen studies over effecten gepubliceerd.

In **Californië** is betrekkelijk veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar over de effecten van cannabislegalisering. Wat betreft de effecten op de prevalentie en frequentie van middelengebruik, stellen deze studies over het algemeen vast dat de maandprevalentie van cannabis een statistisch significante toename liet zien na legalisering onder zowel volwassenen als jongvolwassenen. Ook nam zowel het alcoholgebruik als het gecombineerde gebruik van cannabis en alcohol door adolescenten in de voorafgaande 30 dagen toe met de toenemende beschikbaarheid van legale cannabis in Californië. Andere studies zagen dat de nabijheid van cannabisverkooppunten gecorreleerd was met statistisch significante toenames in het gebruik van cannabis. De introductie van een legale markt voor cannabis voor recreatief gebruik was ook geassocieerd met een toename van de frequentie van cannabisgebruik in Californië. Diverse studies toonden eveneens aan dat consumenten cannabis als minder schadelijk beschouwden na legalisering dan ervoor. Over de effecten van het gewijzigde beleid voor recreatief cannabisgebruik op criminaliteit of de illegale markt zijn geen studies bekend.

In **Vermont** is cannabis in 2018 gelegaliseerd en in 2020 is een gereguleerd retailmodel met verkooppunten geïntroduceerd. Er is slechts een studie gevonden die de effecten

van regulering analyseert, gericht op de bekendheid met huidige wetgeving onder jongvolwassenen. De studie wees uit dat 60 procent van de jongvolwassenen (onder de 25 jaar) een accurate kennis had van het huidige cannabisbeleid in Vermont, waarbij jongeren met een leeftijd onder de 20, evenals jongeren met een niet-witte etniciteit en jongeren met een lagere opleiding, minder goed op de hoogte leken te zijn van de huidige wetgeving. Jongvolwassenen die regelmatig of in de laatste 30 dagen cannabis hadden gebruikt, hadden over het algemeen een betere kennis op dit gebied.

In **Quebec** richt het beschikbare onderzoek zich voornamelijk op de verschuiving van de illegale naar de legale markt. Zo is net als in de rest van Canada zowel het aandeel cannabisconsumenten dat bij legale bronnen koopt (versus bij illegale bronnen), als het aantal cannabiswinkels sterk toegenomen na de legalisering. Daarnaast lijkt het relatief strenge beleid in Quebec ten aanzien van cannabiswinkels – zoals bijvoorbeeld de beperkingen in beschikbare producten en producttypen – tot minder ongewenste effecten te hebben geleid in vergelijking met andere Canadese provincies. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat er in vergelijking minder cannabis-gerelateerde intoxicaties onder kinderen plaatsvinden.

In **Uruguay** richtte het beschikbare onderzoek zich vooral op prevalentie van cannabisgebruik onder middelbare scholieren en verkeersveiligheid. Deze studies vonden geen significant effect van cannabisregulering op het gebruik onder deze groep, buiten een tijdelijke toename in 2014. Op het gebied van verkeersveiligheid werden er positieve associaties gevonden tussen het aantal personen dat zich als thuisteler heeft geregistreerd en verkeersongevallen, al konden er geen causale mechanismen worden vastgesteld om deze bevinding

te verklaren. Onderzoek wees wel uit dat cannabisconsumenten geleidelijk overstapten naar de legale markt, hoewel illegale en ‘grijze’ bronnen van cannabis (die legaal is geproduceerd maar illegaal wordt gedistribueerd) nog steeds belangrijke bronnen waren voor gebruikers.

f. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen met het Nederlandse cannabisbeleid?

Aangezien de context, historie en situatie in de betreffende landen onvergelijkbaar is met Nederland, hebben we geen systematische vergelijking uitgevoerd tussen de casestudies en Nederland. In plaats daarvan hebben wij gekeken welke elementen uit deze casestudies inzichten opleveren die relevant kunnen zijn voor het Nederlandse cannabisbeleid. Hieronder worden de aandachtspunten voor Nederland samengevat.

DEEL III: Welke mogelijke aanbevelingen levert de beantwoording van voorgaande vragen op voor het huidige en/of toekomstige Nederlandse cannabisbeleid?

In Deel III hebben we 25 aanbevelingen geformuleerd voor het huidige of toekomstige cannabisbeleid in Nederland. Deze aanbevelingen kwamen tot stand op grond

van de conclusies uit de casestudies in Deel II en twee validatiewerkshops die zijn gehouden met 13 academische experts, beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instanties die betrokken zijn bij het cannabisbeleid in Nederland. Tijdens deze sessies werden de inzichten die uit de casestudies voortkwamen, besproken met het oog op de Nederlandse context en werd de overdraagbaarheid van deze inzichten beoordeeld.

Bij de inzichten en aandachtspunten die we in dit rapport voor het Nederlandse cannabisbeleid formuleren, moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt. We geven hier geen aanbevelingen voor de richting van het Nederlandse cannabisbeleid, bijvoorbeeld over de vraag of Nederland een strenger of soepeler cannabisbeleid zou moeten invoeren. Op basis van dit onderzoek doen we wel aanbevelingen aan beleidsmakers over *hoe* zij tot een – door wetenschap geïnformeerd – beleid kunnen komen door belangrijke aandachtspunten af te wegen. Echter, in onze inventarisatie van de internationale ontwikkelingen sinds 2010 die binnen de afbakening vielen, zijn uitsluitend beleidswijzigingen gesignaleerd waarbij cannabisteelt, -distributie en/of -verkoop zijn gereguleerd. Beleidswijzigingen (in de wet) waarin een cannabisverbod werd aangescherpt zijn er niet geweest sinds 2010. De bevindingen en inzichten op basis van dit onderzoek naar internationale ervaring beperken zich daarom vooral tot de regulering van cannabis.

Tabel 0.1. Aanbevelingen en aandachtspunten

Beleidstheorie, doelstellingen en doelgroepen	
1	Ontwikkel een coherente en door onderzoek geïnformeerde beleidstheorie met doelstellingen, maatregelen en beoogde uitkomsten: • met in ieder geval doelen gericht op volksgezondheid (zoals het beperken van schade door cannabisgebruik) en op maatschappelijke veiligheid (zoals cannabis-gerelateerde criminaliteit); • formuleer activiteiten (inputs), processen, resultaten en uitkomsten; • benoem prestatie indicatoren; • maak een gebalanceerde afweging van verschillende doelen die eventueel conflicterend met elkaar kunnen zijn.
2	Formuleer doelen gericht op de specifieke context van Nederland, bijvoorbeeld omtrent wat te doen met: • de reeds aanwezige coffeeshops en de ongereguleerde achterdeur met illegale telers; • de georganiseerde misdaad en de rol hiervan in de internationale cannabismarkt; • doelgroepen die hun cannabis niet in coffeeshops kopen; • gecriminaliseerde thuisteelt (soms gedoogd, tot vijf planten); • wensen, behoeften en kenmerken van cannabisconsumenten (inclusief verschillende doelgroepen).
3	Maak zo helder mogelijk hoe en wanneer het cannabisbeleid geëvalueerd dient te worden en met welk doel, specificeer bijvoorbeeld: • de afbakening, het doel en de te evalueren (neven)effecten; • het type evaluatie (impactevaluatie of procesevaluatie); • de evaluatiecriteria, zoals effectiviteit, relevantie, coherentie, efficiëntie, impact en duurzaamheid.
4	Zorg dat benodigde monitoringsystemen uitgerust zijn of worden om beleidsindicatoren te meten.
5	In de casestudies zijn verschillende specifieke doelstellingen naar voren gekomen die in het huidige Nederlandse cannabisbeleid (grotendeels) ontbreken. De volgende typen doelen zouden ook in Nederland overwogen kunnen worden bij het ontwikkelen van een eventueel nieuw cannabisbeleid: • sociale rechtvaardigheid en de onevenredige impact van criminalisering van cannabis op kwetsbare doelgroepen; • milieubescherming bij cannabisteelt; • verantwoordelijkheden van de handhaving en het strafrechtstelsel bij cannabis-gerelateerde overtredingen en reeds veroordeelden; • inperken van de illegale cannabismarkt, bijvoorbeeld door concurrentie met een gereguleerde markt via aanbod- en prijsbeleid; en/of • het al dan niet gewenste niveau van commercialisering (en de schaal daarvan) van een gereguleerd aanbod van cannabis, waarbij ook niet-commerciële modellen en de voor- en nadelen van het toelaten van andere cannabisproducten zoals edibles overwogen kunnen worden.
Wettelijke en beleidsmatige kaders	
6	Het is belangrijk om open te zijn over voorgenomen beleidswijzigingen richting toezichthoudende instanties (zoals de Europese Commissie en INCB) en hen te informeren over ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid.

7	Het is belangrijk om een gedegen onderbouwing voor een toekomstig cannabisbeleid te vormen om internationale partijen te laten zien hoe Nederland zijn cannabisbeleid verantwoordt. Het huidige experiment met het model van de gesloten coffeeshopketen en de evaluatie daarvan sluit hierbij aan.
8	Bied ruimte voor lokaal maatwerk door lokale overheden te consulteren en in staat te stellen om eigen accenten te leggen in het cannabisbeleid die het beste passen bij de lokale context. Houd daarbij rekening met de risico's van een te grote variatie tussen regio's, hetgeen tot verplaatsingseffecten en rechtsongelijkheid kan leiden.
9	Zorg voor voldoende financiële ondersteuning voor lokale overheden, zodat zij investeringen kunnen doen om nieuw cannabisbeleid te implementeren.

Belanghebbenden en verantwoordelijkheden

10	Faciliteer en neem voldoende tijd voor het besluitvormingsproces en daaropvolgende wetgevingstraject, waarbij gestreefd wordt naar consensus en compromissen ten aanzien van nieuw cannabisbeleid. Het formuleren van gezamenlijke doelen zoals het beschermen van de volksgezondheid en het minimaliseren van maatschappelijke schade kan hierbij helpen.
11	Breng verschillende typen belanghebbenden bij elkaar om zoveel mogelijk relevante aandachtspunten voor nieuw beleid te verzamelen. Investeer daarbij juist in het betrekken van partijen die geen voorstander zijn van de betreffende beleidswijzigingen om hun zorgen (en eventuele implementatie-uitdagingen) mee te kunnen nemen.
12	Blijf ook na wijziging van het beleid in gesprek, monitor ontwikkelingen en gevolgen voor verschillende groepen en overweeg of aanpassingen of aanvullingen nodig zijn voor een groter draagvlak.
13	Onderzoek de wenselijkheid en mogelijkheden voor het oprichten van een centrale instantie bij wie verantwoordelijkheden voor de coördinatie, vergunningverlening en handhaving belegd kunnen worden.

Beleidsvorming, implementatie en handhaving

14	Neem voldoende tijd voor het implementatieproces en geef daarmee ook handhavings- en toezichtinstanties de tijd om nieuwe regelgeving te analyseren en de juiste systemen in gereedheid te brengen.
15	Zorg voor de mogelijkheid om gaandeweg aanpassingen en uitbreidingen te doen gericht op het behalen van de beleidsdoelstellingen.
16	Overweeg een gefaseerde implementatie, waarbij kan worden bijgestuurd op basis van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en beleidsevaluaties.
17	Overweeg beperkende regelgeving die gaandeweg versoepeld kan worden indien gewenst of nodig.
18	Zoek naar balans in het toegankelijk maken van een gereguleerde cannabismarkt voor verkopers en producenten: voorwaarden en toegangseisen zijn wenselijk, maar moeten wel haalbaar zijn.
19	Overweeg voor welke doelgroepen een rol wordt voorzien bij toegang tot de aanbodzijde van de cannabismarkt en koppel de uiteindelijke keuze aan specifieke doelstellingen. Het stimuleren van bijvoorbeeld deelname van ofwel grote of kleine aanbieders kan invloed hebben op de mate van commercialisering en sociale rechtvaardigheid.

20	Onderzoek de voor- en nadelen van het huidige systeem met gereguleerde for profit coffeeshops en bekijk hoe dit eventueel in een gewenste richting kan worden gestuurd (bijv. ten aanzien van risicovolle consumptie).
21	Zoek naar een balans tussen een legaal aanbod dat aantrekkelijk genoeg is om te concurreren met de zwarte markt en een aanbod dat niet te aantrekkelijk is voor jongeren en kwetsbare doelgroepen.
22	Onderzoek de mogelijkheid preventie structureel te financieren.

Bewijs over effecten

23	Zorg dat wetenschappelijk onderzoek gekoppeld is aan beleidsdoelen om de effecten van cannabisbeleid te kunnen evalueren. Overweeg hierbij ook een nulmeting die de situatie voor de beleidswijziging in kaart brengt.
24	Overweeg een breed scala aan domeinen en uitkomstmaten om zowel bedoelde als onbedoelde effecten in kaart te brengen.
25	Stimuleer en faciliteer internationaal wetenschappelijk onderzoek in domeinen die nog onderbelicht zijn, zoals de effecten van gewijzigd cannabisbeleid op de activiteiten van criminele groepen.

Dankwoord

Ten eerste zijn de auteurs dank verschuldigd aan de leden van de wetenschappelijke begeleidingscommissie voor dit onderzoek voor hun gedegen onderzoeksbegeleiding en het waardevolle commentaar op conceptversies van het rapport. Deze commissie bestond uit voorzitter prof.dr. Tom Blom (Universiteit van Amsterdam), dr. Janna Cousijn (Erasmus Universiteit Rotterdam), dr. Ton Nabben (Hogeschool van Amsterdam), dr. Kostas Skliamis (Erasmus Universiteit Rotterdam), Albert van Daalen (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en Lars Heuts (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum).

Wij zijn Ralph Mennes (Breuer & Intraval) erkentelijk voor zijn rol bij het faciliteren van de validatiewerkshops. Daarnaast danken we onderzoeksassistenten Carlo Thielecke en Emma Spoor (Trimbos-instituut) voor hun ondersteuning bij de dataverzameling en dr. Elle Wadsworth en Fook Nederveen voor hun opbouwend commentaar tijdens de peer review in het kader van RANDs procedures voor kwaliteitsgarantie (Quality Assurance). Wij danken ook Wilma Reinders voor de tekstredactie van het rapport.

Ten slotte willen we alle geïnterviewde deskundigen die hun medewerking hebben verleend, bedanken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Dankwoord	xv
Tabellen	xvii
Figuren and kaders	xviii
1. <i>Inleiding</i>	1
2. <i>Methodologie</i>	9
DEEL I: Inventarisatie van recente ontwikkelingen	17
3. <i>Inventarisatie van relevante ontwikkelingen</i>	18
4. <i>Analyse van internationale reacties op hervormingen van cannabisbeleid</i>	35
DEEL II: Verdiepende casestudies	40
5. <i>Vermont</i>	41
6. <i>Californië</i>	59
7. <i>Quebec</i>	79
8. <i>Uruguay</i>	94
9. <i>Duitsland</i>	106
10. <i>Zwitserland</i>	119
DEEL III: Aandachtspunten voor Nederland	130
11. <i>Mogelijk relevante inzichten voor Nederland</i>	131
12. <i>Aanbevelingen</i>	146
Bronnen	153
Bijlage A: Meer details over de methodologische verantwoording	175
Bijlage B: Lijst van geïnterviewden	187
Bijlage C: Deelnemers validatiewerkshops	188
Bijlage D: Details van literatuurstudies over effecten	189

Tabellen

Tabel 0.1.	Aanbevelingen en aandachtspunten	xii
Tabel 1.1.	Overzicht van onderzoeksvragen en deelvragen	6
Tabel 2.1.	Voorbeelden van geraadpleegde bronnen tijdens gerichte zoekopdrachten	13
Tabel 2.2.	Overzicht van afgenomen interviews	14
Tabel 2.3.	Resultaten van het screeningsproces	15
Tabel 3.1.	Voorlopig overzicht van jurisdicties met de jure regulering van de aanbodkant van cannabis voor recreatief gebruik (sinds 2010)	23
Tabel 4.1.	Overzicht van landen genoemd in INCB-jaarverslagen in de context van cannabisbeleid	35
Tabel 4.2.	Overzicht van ondernomen acties door de INCB	36
Tabel 5.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Vermont	40
Tabel 5.2.	Overzicht van effectliteratuur Vermont.	57
Tabel 6.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Californië	58
Tabel 7.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Quebec	79
Tabel 8.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Uruguay	94
Tabel 9.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Duitsland	106
Tabel 10.1.	Overzicht van het cannabisbeleid in Zwitserland	118
Tabel 10.2.	Overzicht (voorlopig) van goedgekeurde experimenten	121
Tabel D.1.	Overzicht van literatuur over effecten – Vermont.	188
Tabel D.2.	Overzicht van literatuur over effecten - Californië.	189
Tabel D.3.	Overzicht van literatuur over effecten - Quebec	198

Figuren and kaders

Figuur 1.1.	Een overzicht van verschillende vormen van regulering van productie en distributie van cannabis voor recreatief gebruik	3
Figuur 2.1.	Overzicht van onderzoeksactiviteiten	8
Figuur 3.1.	Kenmerken van de reguleringsmodellen voor cannabis per thema	19
Figuur 5.1.	Tijddlijn van hervormingen in Vermont	43
Figuur 5.2.	Overzicht van type vergunningen voor kwekers	49
Figuur 5.3.	Distributie van cannabisretail in Vermont	55
Figuur 6.1.	Tijddlijn van hervormingen in Californië	62
Figuur 6.2.	Kaart van Californië met een overzicht van welke gebieden ten minste één type cannabisbedrijf hebben toegestaan en welke provincies alle soorten cannabisbedrijven hebben verboden per december 2023	71
Figuur 7.1.	Tijddlijn van hervormingen in Quebec	83
Figuur 8.1.	Tijddlijn van hervormingen in Uruguay	96
Figuur 9.1.	Tijddlijn van hervormingen in Duitsland	108
Kader 2.1	Overzicht van zoekstrategie en geïdentificeerde bronnen	10
Kader 5.1.	Vermonts social equity programma	48
Kader 5.2.	Inzichten uit Vermont	56
Kader 6.1.	Inzichten uit Californië	76
Kader 7.1.	Verkiezingsplannen van de liberale partij uit het party platform-document "Real change: a new plan for a strong middle class" (p. 55)	80
Kader 7.2.	Inzichten uit Quebec	92
Kader 8.1.	Inzichten uit Uruguay	104
Kader 9.1.	Inzichten uit Duitsland	116
Kader 10.1.	Inzichten uit Zwitserland	128
Kader A.1.	Overzicht van het zoekprotocol.	176

1. Inleiding

Met de start van het experiment 'gesloten coffeeshopketen' lijkt er een nieuw hoofdstuk te worden toegevoegd aan het Nederlandse cannabisbeleid. Jarenlang had Nederland internationaal een unieke positie met het gedogen van de verkoop en het gebruik van cannabis. Maar inmiddels hebben diverse landen cannabis gelegaliseerd en zijn er evenzoveel landen die van plan zijn om dit te doen. Dit onderzoek bekijkt welke inzichten in het buitenland kunnen worden opgedaan die relevant kunnen zijn voor de toekomst van het cannabisbeleid in Nederland. Alvorens in te gaan op de doelstelling (paragraaf 1.2), de afbakening (paragraaf 1.3) en de onderzoeksvragen (paragraaf 1.4), schetsen we eerst de achtergrond van dit onderzoek, waarin we kort de geschiedenis van het cannabisbeleid in Nederland en de verschillende opties voor de regulering van cannabis beschrijven (paragraaf 1.1).

1.1. De achtergrond van dit onderzoek

1.1.2. Het Nederlands cannabisbeleid in historisch perspectief

Nederland heeft in de afgelopen decennia vanuit internationaal perspectief een uniek beleid gevoerd ten aanzien van cannabis. Zo werd in 1976 met de herziene Opiumwet voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen cannabis en drugs die als een hoger risico werden beschouwd (heroïne, cocaïne, amfetaminen en LSD – Lijst I).

Het rapport van de commissie-Baan uit 1972 was van fundamenteel belang voor de

ontwikkeling van de Nederlandse visie op het cannabisbeleid. Het gepubliceerde rapport stelde dat het beleid moest worden afgestemd op het feitelijke risico dat een middel vormt voor de gebruiker en de maatschappij. Op basis van deze conclusie adviseerde de commissie een onderscheid te maken tussen stoffen met een 'aanvaardbaar' risico en stoffen met een 'onaanvaardbaar' risico (Van der Stel et al. 2009).

Door de komst van heroïne op de Nederlandse markt en de aanzienlijke groei van het gebruik ervan verschoven de prioriteiten in het drugsbeleid naar het bestrijden van de handel in heroïne (Van der Stel et al. p.50). Als gevolg hiervan werd het doel van het 'scheiden van drugsmarkten' expliciet opgenomen in de herziene Opiumwet van 1976 (Van de Bunt et al. 2006; Van Laar & Ooyen-Houben 2009; Korf 2020). Daarnaast wilde de wet de stigmatisering en marginalisering van cannabisgebruikers voorkomen, omdat de criminalisering van cannabisgebruik zou kunnen fungeren als een "opstapje" naar het gebruik van harddrugs. Het onderscheiden van Lijst I en II in de Opiumwet werd mede bewerkstelligd door het verleggen van de maximumstraffen op het verhandelen en produceren van de twee typen drugs. Daarnaast werd er een onderscheid gemaakt tussen "kleinhandel" en "groothandel" en werd het gebruik en bezit van minder dan 30 gram cannabis niet langer beschouwd als een misdaad, maar als een overtreding (Van der Stel et al. 2009). Het bezit van cannabis bleef echter illegaal, uit vrees om internationale verdragen te schenden (MacCoun & Reuter 2017).

Ondanks het feit dat kleinschalige verkoop (door zogenaamde huisdealers) werd getolereerd, volgden in de jaren 80 nieuwe

richtlijnen voor de kleinhandel in cannabis, waardoor commerciële coffeeshops zich mochten vestigen zonder het risico op vervolging, op voorwaarde dat ze zich aan bepaalde regels hielden. Deze regels werden in 1991 landelijk van kracht onder de AHOJG-criteria: geen affichering (A), geen handel in harddrugs (H), geen overlast (O), geen verkoop aan minderjarigen (J), geen verkoop boven de 30 gram (G) (Van der Stel et al. 2009).

In 1995 werd de nota *Het Nederlandse drugsbeleid: Continuïteit en Verandering* gepubliceerd, waarin verdere regulering van coffeeshops aan de orde kwam. Gezien de bezorgdheid over drugstoerisme en de vermeende invloed van criminele organisaties in de cannabiskweek, werden verdere maatregelen genomen, waaronder het toestaan van thuisteelt van cannabis tot vijf planten per persoon en het verlagen van de maximale verkooplimiet van 30 naar 5 gram. Daarnaast werd er ook ingezet op het verminderen van het aantal verkooppunten (Kamerstukken II, 24077, nr. 3, 1995).

De nota erkende dat er een probleem bestond met de 'achterdeur' sinds het begin van het gedoogbeleid. Coffeeshops kunnen cannabis verkopen zonder vervolgd te worden als ze zich aan de regels houden, maar gezien de illegaliteit van cannabis zijn zowel de teelt als grootschalige handel verboden, dus de bevoorrading van coffeeshops gebeurt uit het zicht (Van de Bunt et al. 2006). Bovendien mogen coffeeshops maar 500 gram op voorraad hebben, terwijl er in de praktijk per dag vaak veel meer wordt verkocht (Mennes et al. 2024). De nota hield de mogelijkheid open om een gereguleerde 'achterdeur' te ontwikkelen, maar in 2000 concludeerde de regering dat dit niet mogelijk was (Kamerstukken II, 24077, nr. 83, 2000).

Zorgen over overlast door drugstoerisme en de invloed van de georganiseerde misdaad

leidden in 2012 tot de aanpassing van het gedoogbeleid met de toevoeging van twee criteria, namelijk het ingezetenen criterium (Criterium-I) en het besloten-clubcriterium (Criterium-B) (Korf et al. 2012). Deze criteria hielden in dat coffeeshops alleen mochten verkopen aan bewoners in Nederland die ook lid waren van de coffeeshop (door middel van de zogenoemde Wietpas) (Ooyen-Houben et al. 2014, 21). Een coffeeshop mocht maximaal 2,000 leden per jaar accepteren. Het B-criterium werd echter al op 19 november 2012 door de minister van Veiligheid en Justitie uit de Aanwijzing Opiumwet geschrapt, nadat bleek dat de verhoogde drempel om cannabis te kopen zorgde voor meer illegale handel op straat met bijbehorende overlast. Het I-criterium werd 'gefaseerd en met lokaal maatwerk' gehandhaafd (Korf et al. 2012, 14). In de praktijk blijkt echter dat niet alle gemeenten dit criterium hebben opgenomen in hun beleid en slechts enkele het handhaven (Mennes et al. 2019, 24).

In november 2015 verscheen het rapport *Het failliet van het gedogen* (VNG, 2015), waarin een bestuurlijke werkgroep pleitte voor een vernieuwd softdrugsbeleid. De werkgroep meende dat het huidige beleid onvoldoende mogelijkheden bood om de volksgezondheid te beschermen. Ook overlast en onveiligheid als gevolg van de cannabisproductie en -handel en de daarbij betrokken georganiseerde criminaliteit werden in het rapport als problemen benoemd (Mennes et al. 2022).

Terugkijkend op deze ontwikkelingen valt op dat er sinds de jaren 90 geen grote veranderingen hebben plaatsgevonden in het Nederlandse cannabisbeleid. De fundamentele aannames, doelstellingen en beleidspijlers zijn min of meer hetzelfde gebleven, evenals de uitdagingen zoals die van de achterdeurproblematiek.

Recente ontwikkelingen in Nederland

In september 2015 dienen Tweede Kamerleden Bernds en Bergkamp een initiatiefwet in voor het wettelijk gedogen van de teelt en verkoop van cannabis via een 'gesloten coffeeshopketen' (Kamerstukken II, 34165, nr. 2, 2015). De kern van het voorstel is dat voor bedrijfsmatige telers van cannabis een ontheffing van de Opiumwet mogelijk wordt, mits zij zich aan bepaalde voorwaarden houden. Het voorstel wordt in 2017 aangenomen, maar wordt uiteindelijk niet naar de Eerste Kamer gestuurd, omdat de indieners verwachten dat daar geen meerderheid voor de wet bestaat. Nadat het Kabinet-Rutte II vervolgens in maart 2017 valt, volgen er nieuwe verkiezingen. In oktober 2017 wordt vervolgens een coalitieakkoord tussen de VVD, CDA, D66 en ChristenUnie gepresenteerd, waarin het voornemen is opgenomen dat er 'wet- en regelgeving komt ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van cannabis voor recreatief gebruik' (Regeerakkoord 2017).

Nadat een wetenschappelijke commissie onder voorzitterschap van prof.dr. Knottnerus advies heeft uitgebracht over de voorwaarden waaraan het beoogde experiment zou moeten voldoen, wordt het wetsvoorstel *Wet experiment gesloten coffeeshopketen* in januari 2019 door de Tweede Kamer aangenomen. Er zijn tien gemeenten aangewezen om deel te uit te maken van het experiment: Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad. Inmiddels zijn Breda en Tilburg op 15 december 2023 gestart met een zogenoemde aanloopfase, waarin coffeeshops in deze steden al cannabis mochten verkopen van telers die gereed zijn voor levering (Kamerstukken II, 24077, nr. 535, 2023).

Ontwikkelingen in het buitenland

Hoewel Nederland zich met zijn gedoogbeleid lang in de voorhoede bevond van landen met een relatief liberaal cannabisbeleid, hebben zich in het buitenland grote ontwikkelingen voorgedaan op dit gebied (Kilmer & Pacula 2017). Zo werd in 2012 het verbod op cannabis in de Amerikaanse staten Washington en Colorado opgeheven en werd cannabisverkoop gereguleerd. In 2013 werd Uruguay het eerste land dat op landelijk niveau de productie en distributie van cannabis legaliseerde (Queirolo 2020). Ten opzichte van het for-profitmodel van Colorado en Washington, koos Uruguay voor een zogenaamde middenweg met een winstbeperkend model van thuisteelt, cannabis social clubs en verkoop bij apotheken. Canada volgde in 2018 als tweede land dat op landelijk niveau cannabisbeleid reguleerde. Het federaal beleid bood wel mogelijkheden aan provincies en territoria om het specifieke model in hun jurisdictie vorm te geven (Fischer et al. 2020).

De ontwikkelingen zijn niet beperkt gebleven tot Noord- en Latijns-Amerika. In 2021 werd Malta het eerste land binnen de Europese Unie dat de teelt en distributie van cannabis toestaat via thuisteelt en cannabisclubs, waarvan sinds juni 2024 drie locaties zijn geopend (Borg 2024). De overheid in Luxemburg gaf in 2021 ook aan cannabis te willen legaliseren en reguleerde thuisteelt in 2023 (Sabaghi 2023). Het meest recente voorbeeld van deze ontwikkelingen is Duitsland, waar de regering in april 2024 een nieuw wettelijk kader invoerde dat zowel thuisteelt als een vorm van cannabisclubs mogelijk maakte (*Cannabisgesetz* 2024).

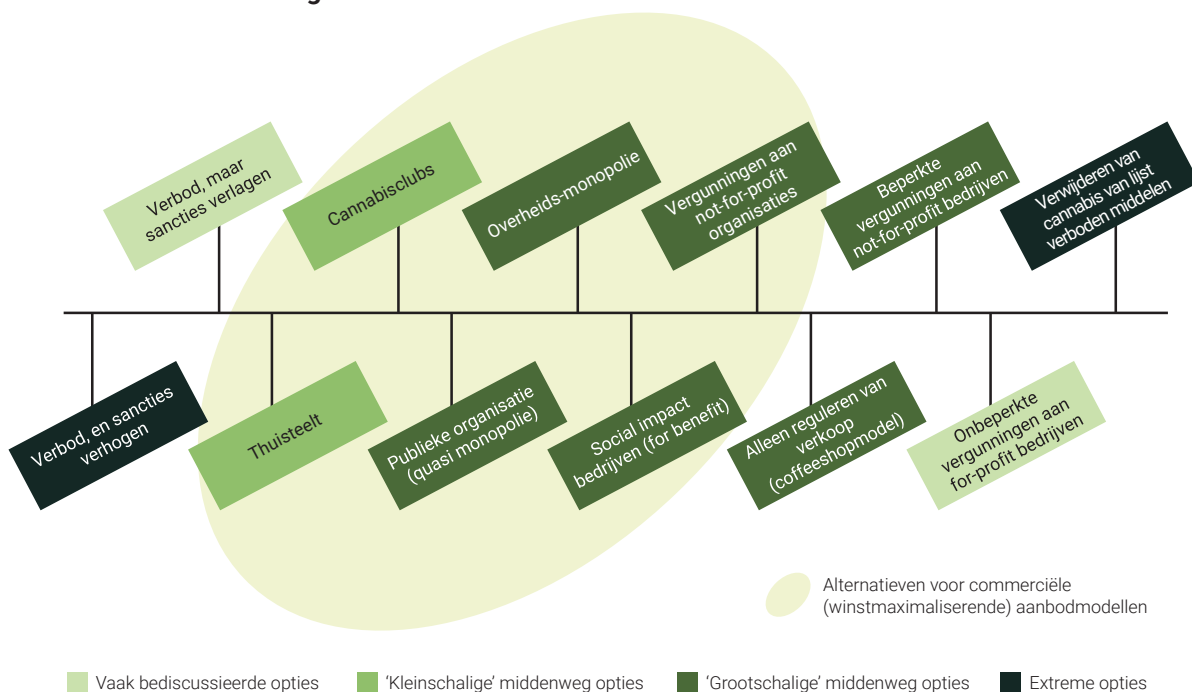
Buiten de ontwikkelingen die hierboven zijn beschreven, zijn er nog andere opmerkelijke experimenten en beleidsplannen. In Zwitserland maakte een wijziging van de federale Opiumwet in 2021 het mogelijk om pilotexperimenten uit te voeren waarbij

cannabisdistributie voor niet-medisch gebruik onder bepaalde voorwaarden mogelijk wordt. Hiermee beoogt de Zwitserse overheid om toekomstige wettelijke regelingen voor cannabis in het land een robuuste wetenschappelijke basis te geven. Daarnaast heeft Tsjechië plannen aangekondigd om de cannabiswet te hervormen, waarbij thuishoort en distributie door cannabis social clubs zouden worden gereguleerd (Sabaghi 2024).

Er bestaan verschillende typen modellen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

Aan de hand van beleidsimplementatie, wetenschappelijk onderzoek en beleidsinitiatieven van belangenorganisaties is het mogelijk om een reeks cannabisaanbodmodellen te identificeren. Onderzoekers van RAND hebben in 2015 een overzicht gemaakt van de belangrijkste reguleringsmodellen voor cannabis (Caulkins et al. 2015). Figuur 1.1 toont dit overzicht, dat is aangepast om de verschillende opties en de wijze waarop productie wordt gereguleerd te verduidelijken.

Figuur 1.1. Een overzicht van verschillende vormen van regulering van productie en distributie van cannabis voor recreatief gebruik



Bron: Vrij naar Caulkins et al. (2015).

Welke keuzes er ten aanzien van aanbodmodellen worden gemaakt, wordt doorgaans bepaald door context specifieke uitdagingen, zoals illegale cannabisproductie, -handel en -consumptie, de nationale en/of historische achtergrond en beleidsdoelen van de overheid. Deze doelen kunnen bijvoorbeeld zijn: het creëren van een winstgevende markt, het beschermen van de volksgezondheid en het terugdringen van criminaliteit en illegale markt(en). In Nederland werd de introductie van coffeeshops oorspronkelijk ingegeven door de doelstelling om de consumentenmarkten voor hard- en softdrugs van elkaar te scheiden. In Uruguay werd de hervorming van de cannabiswetgeving vooral gemotiveerd door bezorgdheid over druggerelateerde criminaliteit en een publieke perceptie van onveiligheid (Queirolo et al. 2019). Volksgezondheidskwesties waren in het geval van Canada dan weer nadrukkelijk aanwezig in de discussies voorafgaand aan de goedkeuring van het nieuwe wettelijke kader (Fischer et al. 2020).

1.2. Doelstellingen van de studie

Het experiment gesloten coffeeshopketen bekijkt de haalbaarheid en de mogelijke effecten van het reguleren van een gesloten op kwaliteit gecontroleerde cannabisketen. Het idee is dat de resultaten van het experiment bepalend zullen zijn voor de toekomst van het cannabisbeleid in Nederland. Maar Nederland opereert niet in een vacuüm. De vorige paragraaf liet al zien dat er vele internationale ontwikkelingen zijn die relevant en interessant kunnen zijn voor Nederland. Dit onderzoek probeert deze inzichtelijk te maken.

Het eerste doel van dit onderzoek was om een duidelijk beeld te krijgen van de internationale ontwikkelingen in het cannabisbeleid sinds 2010.² Hierbij ging de aandacht uit naar (geplande of uitgevoerde) wijzigingen in het cannabisbeleid van jurisdicties die het verbod op de teelt, verkoop en/of gebruik van cannabis hebben opgeheven of gaan opheffen, en die hebben gekozen of kiezen voor regulering en/of legalisering.

Het tweede doel van het onderzoek was het uitvoeren van een verdiepende analyse van het cannabisbeleid in enkele geselecteerde landen of subnationale jurisdicties, met specifieke aandacht voor: 1) de expliciete of impliciete doelen van de beleidswijzigingen; 2) de juridische en beleidsmatige kaders van het cannabisbeleid; 3) de actoren die betrokken zijn bij het cannabisbeleid en hun samenwerking; 4) de handhaving en het toezicht op het cannabisbeleid; en 5) de effecten van het cannabisbeleid voor de openbare orde, criminaliteit, volksgezondheid en eventuele neveneffecten.

Ten slotte wil dit onderzoek achterhalen welke mogelijke inzichten het cannabisbeleid uit andere landen kan opleveren voor het huidige en/of toekomstige Nederlandse cannabisbeleid.

1.3. Afbakening

In dit onderzoek ging de aandacht uit naar cannabis voor niet-medische en niet-wetenschappelijke doeleinden, vaak omschreven als 'cannabis voor recreatief gebruik'. Vanwege de specifieke historische context van Nederland – waar bezit en gebruik van cannabis zijn gedecriminaliseerd en verkoop werd gedoogd – werd het onderzoek vervolgens verder afgebakend.

² Dit jaartal is gekozen omdat er zich voor 2010 weinig ontwikkelingen hebben voortgedaan op het gebied van de jure regulering van cannabis voor recreatief gebruik. Aangezien dit onderwerp voortdurend in ontwikkeling is, is ervoor gekozen om 1 januari 2024 als eindpunt te hanteren. Voor Duitsland is een uitzondering gemaakt en zijn ontwikkelingen tot 1 april 2024 in het onderzoek meegenomen omdat er voornamelijk tussen januari en april 2024 meer duidelijkheid kwam over het Duitse beleid.

Ten eerste heeft dit onderzoek zich uitsluitend gericht op wijzigingen in het cannabisbeleid met betrekking tot de aanbodkant van de cannabismarkt – dat wil zeggen, productie, distributie en verkoop. Dat betekent dat situaties waarin alleen bezit of consumptie werd gelegaliseerd – zonder aandacht voor een aanbodmodel – niet binnen onze scope vielen.

Daarnaast richtte de analyse zich alleen op de jure beleidsmaatregelen, gezien het onderliggende doel om processen van hervorming en de daarbij betrokken actoren te onderzoeken, met name in de verdiepende fase van deze studie. Dit betekent dat situaties waarin de productie en distributie van cannabis werd gedoogd of die het gevolg zijn van mazen in de wet, zoals cannabis social clubs in Spanje en verschillende andere Europese landen (Pardal et al. 2022), niet in deze analyse werden opgenomen. Om dezelfde reden werden fenomenen zoals de opkomst van verkooppunten van cannabis met een laag Tetrahydrocannabinol (THC)-gehalte niet in de analyse meegenomen, omdat deze vaak het gevolg zijn van een variatie in

het toegestane THC-gehalte, bijvoorbeeld in Zwitserland (Anderfuhren-Biget 2020) en Italië (Carrieri 2019), en hier verschillende internationale regels van toepassing zijn, zoals regelgeving voor 'nieuwe voedingsmiddelen' en cosmetische regelgeving (EMCDDA 2020).

1.4. Onderzoeksvragen

Om de doelstelling van dit onderzoek te bereiken is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze komen voort uit de aanvraag van het ministerie van Justitie en Veiligheid (zie Tabel 1.1). De vragen zijn opgesplitst in drie delen: 1) inventarisatie, waarbij het gaat om alle relevante internationale ontwikkelingen sinds 2010 die binnen de afbakening vallen; 2) verdieping, waarbij het gaat om nadere analyse van een beperkt aantal geselecteerde jurisdicties; en 3) inzichten, waarbij het gaat om welke aandachtspunten de verdiepende analyse oplevert voor de toekomst van het Nederlandse cannabisbeleid.

Tabel 1.1. Overzicht van onderzoeksvragen en deelvragen

1. Inventarisatie

Welke relevante internationale ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid voor recreatief gebruik hebben zich sinds 2010 voorgedaan? Hierbij gaat de aandacht uitsluitend uit naar regulering van productie, distributie, verkoop en/of van de gehele keten. Wijzingen van het beleid ten aanzien van bezit en/of gebruik van cannabis worden buiten beschouwing gelaten. Voor elk van de relevante ontwikkelingen worden de volgende vragen behandeld:

- a. Hoe zag het cannabisbeleid van de betreffende jurisdictie er voor en na de 'relevante ontwikkeling' op hoofdlijnen uit?
- b. Welke schakels in de keten (productie, handel, distributie, verkoop, consumptie) zijn gereguleerd of gelegaliseerd en onder welke randvoorwaarden is dit gebeurd?
- c. Wat waren de voornaamste redenen die expliciet zijn vastgelegd in de wetgeving voor de aanpassing van het cannabisbeleid?
- d. Zijn er analyses beschikbaar, waarin de verhouding van de betreffende aanpassing van het cannabisbeleid tot internationale verdragen wordt beoordeeld? Is er informatie bekend over de wijze waarop deze afspraken en eventuele beoordelingen van invloed zijn geweest op de beleidsaanpassing?
- e. Welke uitspraken heeft de *International Narcotics Control Board* (INCB) gedaan over de aanpassing van het cannabisbeleid?
- f. Wordt de INCB geïnformeerd over de effecten van de aanpassing van het cannabisbeleid? Zo ja, hoe?
- g. In hoeverre worden de (neven)effecten van het cannabisbeleid op de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid gemonitord en geëvalueerd? En in hoeverre is evaluatie en monitoring verankerd in wetgeving?

2. Verdieping

Welke inzichten biedt het cannabisbeleid in een voor Nederland relevante selectie van casestudies?

- a. Wat zijn de voornaamste redenen voor de aanpassing van het cannabisbeleid?
- b. Op welke wijze zijn de beleidswijzigingen vastgelegd in wettelijke en beleidsmatige kaders?
- c. Welke partijen zijn betrokken bij de invoering, implementatie en uitvoering van de beleidswijziging en hoe is de samenwerking tussen betrokken partijen vormgegeven?
- d. Welke partijen zijn verantwoordelijk voor de handhaving en het toezicht en hoe is dit ingericht?
- e. Wat is er bekend uit wetenschappelijke studies van voldoende kwaliteit over eventuele (neven) effecten op de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid en wat zijn andere relevante uitkomsten?
- f. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen met het Nederlandse cannabisbeleid?

3. Inzichten

Welke mogelijke aandachtspunten levert de beantwoording van voorgaande vragen op voor het huidige en/of toekomstige Nederlandse cannabisbeleid, waaronder het experiment, en in hoeverre zijn deze lessen toepasbaar op de Nederlandse situatie?

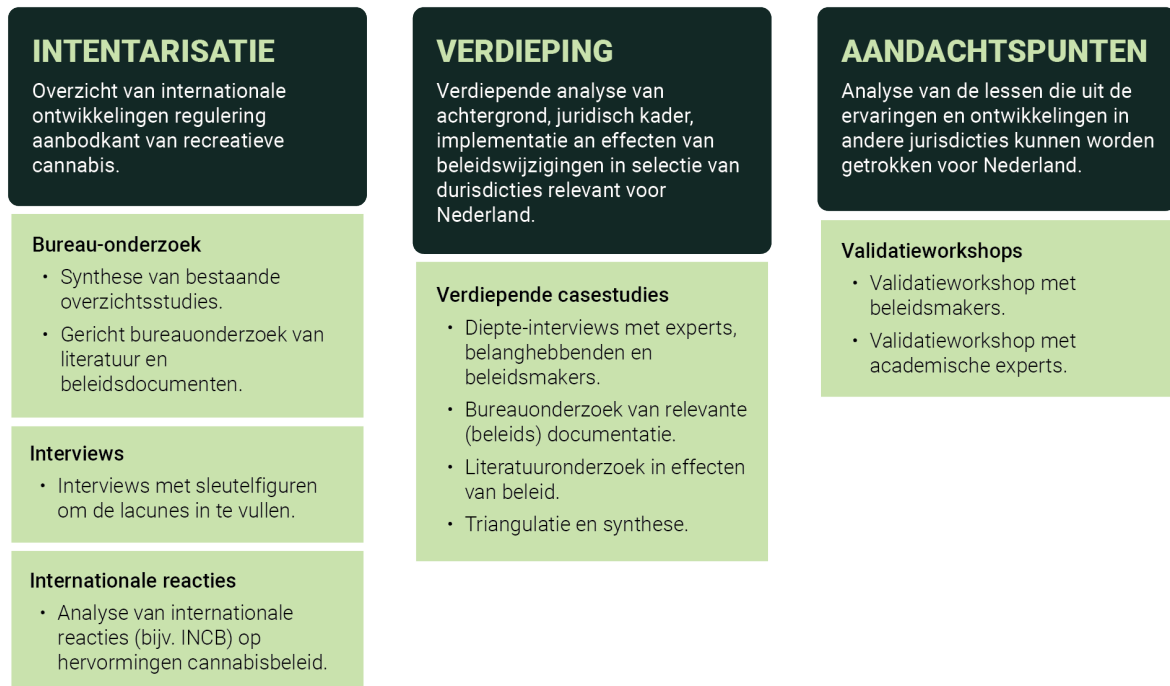
1.5. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de methoden die voor dit onderzoek zijn gebruikt. Alle relevante ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid voor recreatief gebruik vanaf 2010 worden in Hoofdstuk 3 beschreven. Internationale reacties op en juridische beoordelingen van cannabishervormingen worden vervolgens geanalyseerd in Hoofdstuk

4. In de hoofdstukken 5 tot en met 10 komen alle verdiepende casestudies aan bod, respectievelijk: Vermont, Californië, Quebec, Uruguay, Duitsland en Zwitserland. Hoofdstuk 11 brengt inzichten uit deze casestudies samen en behandelt mogelijk relevante inzichten voor de Nederlandse context. Hieruit volgen concluderende aanbevelingen die worden besproken in Hoofdstuk 12.

2. Methodologie

Figuur 2.1. Overzicht van onderzoeksactiviteiten



Deze studie bestaat uit verschillende onderzoeksactiviteiten: bureauonderzoek, op maat gemaakte literatuurstudies en consultatie van andere relevante bronnen en experts (interviews en validatiewerkshops). De onderzoeksactiviteiten zijn georganiseerd in drie delen, zoals weergegeven in Figuur 2.1 hieronder.

2.1. Deel I: Inventarisatie

2.1.1. Bureauonderzoek

Voor het eerste deel is er bureauonderzoek uitgevoerd naar relevante ontwikkelingen in het internationale domein op het gebied van cannabisbeleid. De onderzoekers maakten gebruik van gerichte zoekopdrachten in

verschillende databases om relevante bronnen te op te sporen, met de nadruk op beleids- en juridische documenten. Deze bronnen werden vervolgens verzameld en geclassificeerd. Een nadere analyse van de gevonden bronnen maakte het vervolgens mogelijk om een overzicht te krijgen van het cannabisbeleid in verschillende jurisdicties. Voor elk van de jurisdicties die binnen de afbakening vielen, hebben wij de kenmerken van de verschillende modellen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik in kaart gebracht (zie Figuur 3.1). Daarbij is de informatie georganiseerd in een aantal thema's: 1) wetgeving; en 2) regels voor toegang tot legale cannabis. Per model is gekeken naar: 3) regels voor productie; en 4) regels voor distributie en verkoop.

2.1.2. Interviews met sleutelfiguren

Om een compleet en up-to-date overzicht te verkrijgen van relevante ontwikkelingen wereldwijd op het gebied van cannabisbeleid en de verschillende reguleringsmodellen, hun doelen en kenmerken, hebben we interviews gehouden met een zevental internationale deskundigen. Met deze interviews werd voornamelijk beoogd mogelijke hiaten in het vooraf opgestelde overzicht van cannabisbeleidsontwikkelingen vast te stellen. Deze interviews duurden maximaal een uur en werden online gehouden. We hebben hierbij gebruikgemaakt van een topiclijst (zie Bijlage A.1.) om de gesprekken te structureren.

De European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) *focal points* zijn centra in de verschillende EU-lidstaten die verantwoordelijk zijn voor onderzoek en monitoring van (voorgenomen) wijzigingen in het cannabisbeleid op nationaal niveau. Voor dit onderzoek hebben wij de focal points van Duitsland, Malta en Luxemburg per e-mail benaderd. Wij hebben hen in eerste instantie alleen informatie over onduidelijke of ontbrekende elementen in het overzicht gevraagd. Er werd dan wel een telefonisch of video-interview als optie aangeboden, maar aangezien het veelal om specifieke informatie gaat, werd schriftelijke correspondentie in dit geval voldoende geacht.

2.1.3. Analyse van INCB-reacties en academische literatuur over hoe hervormingen van cannabisbeleid zich verhouden tot internationale verdragen

De *International Narcotics Control Board* (INCB) is een onafhankelijk orgaan dat belast is met het toezicht op de uitvoering van de drugsovereenkomsten van de Verenigde Naties (VN). In het kader van dit onderzoek hebben wij gekeken naar hun reactie op beleidswijzigingen met betrekking tot cannabis en hoe zij oordelen over de compatibiliteit

van deze wijzigingen met internationale verdragen. Voor dit onderzoek zijn alle INCB-jaarverslagen van 2012 tot en met 2022 geanalyseerd en gescreend. We waren met name geïnteresseerd in hoe de INCB keek naar cannabisbeleidsontwikkelingen in de door ons geselecteerde jurisdicties. Per jaarverslag noteerden we welke jurisdicties werden genoemd, of de INCB de beleidsontwikkeling als verenigbaar beschouwde met de verdragen, of er interacties zijn geweest tussen de INCB en de genoemde jurisdicties (zoals dialogen, missies en delegatiebezoeken) en of de INCB stappen aankondigde tegen deze jurisdicties (zoals het adviseren van sancties). Ten slotte, hebben we ook alle aanbevelingen van de INCB met betrekking tot de onderzochte jurisdicties verzameld, waardoor we een beeld konden schetsen van hoe de INCB deze ontwikkelingen beziet in de context van internationaal recht.

Daarnaast hebben we in de relevante wetenschappelijke literatuur gezocht naar juridische analyses van de compatibiliteit van de cannabisbeleidswijzigingen met de internationale verdragen. De zoekopdrachten werden uitgevoerd door middel van een zoekactie op online databanken (Google Scholar en Web of Science) in combinatie met het gebruik van de sneeuwbalmethode. Hoewel ook andere auteurs de beperkingen die internationale verdragen opleggen met betrekking tot cannabis voor recreatief gebruik en de manoeuvreerruimte binnen deze verdragen analyseren, nemen wij in dit overzicht alleen juridische analyses mee die zich richtten op specifieke jurisdicties die binnen de afbakening van dit onderzoek vallen. Theoretische overwegingen of analyses van verenigbaarheid die geen betrekking hadden op deze jurisdicties worden hier niet besproken.

Kader 2.1 Overzicht van zoekstrategie en geïdentificeerde bronnen

Academische databases

- Google Scholar
- Web of Science

Overzicht van gebruikte zoektermen

(cannabis OR recreational cannabis OR cannabis policy) AND (UN OR international law OR INCB OR convention OR drug control OR treaty OR legal)

Inclusie/exclusie criteria

- Alleen bronnen die de verenigbaarheid van het cannabisbeleid voor recreatief gebruik met internationale verdragen beoordelen.
- Geen dissertaties, theses, kranten en andere nieuwsartikelen.
- Geografisch beperkt tot de specifieke jurisdicties die vallen binnen het kader van het onderzoek.
- Alleen beleidsveranderingen vanaf 2012.

Overzicht van geïdentificeerde bronnen

Jurisdictie	Bron	Database
Australië	Mostyn (2020)	Google Scholar
Canada	Eliason & Howse (2018)	Google Scholar
Canada	Habibi & Hoffman (2017)	Google Scholar
Duitsland	Hofmann (2023)	Web of Science
Duitsland	Wegener (2023)	Google Scholar
Duitsland	Hofmann (2022)	Google Scholar
Duitsland	Hofmann (2021)	Google Scholar
Duitsland	van Kempen & Fedorova (2023)	Web of Science
Verenigde Staten	Fandl (2021)	Google Scholar

2.2. Deel II: Verdiepende casestudies

Naar aanleiding van de bevindingen uit Deel I zijn, met de wetenschappelijke begeleidingscommissie, zes landen en jurisdicties geselecteerd voor een verdiepende analyse: Quebec (Canada), Duitsland, Californië en Vermont (VS), Zwitserland en Uruguay. In lijn met de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.4.), richtten we ons met name op: 1) het verkrijgen van inzicht in het proces, het bestuurlijk en regelgevend kader voor het bestudeerde cannabisbeleid; 2) het begrijpen van de bedoelde en onbedoelde effecten van specifieke beleidsverandering; en 3) het vastleggen van voorlopige lessen voor het Nederlandse cannabisbeleid.

Om relevante gegevens te verzamelen hebben we gerichte en gestructureerde zoekopdrachten op de literatuur en andere documentatie uitgevoerd. Verder zijn belangrijke belanghebbenden geïnterviewd die kennis hadden over elk van de jurisdicties van de casestudie. Per onderzoeksvraag zijn de bevindingen vervolgens getrianguleerd, gesynthetiseerd en in een beschrijvende casestudie gerapporteerd.

Hoewel onderzoeksvraag 2.f betrekking heeft op de overeenkomsten en verschillen van de betreffende jurisdicties met de Nederlandse beleidscontext, hebben we geen systematische vergelijking uitgevoerd tussen de casestudies en Nederland. Wij achten de toegevoegde waarde hiervan beperkt, omdat de context, historie en situatie in deze landen onvergelijkbaar zijn met Nederland. In plaats daarvan hebben wij in het derde deel bekeken welke elementen uit deze casestudies inzichten opleveren die relevant kunnen zijn voor het Nederlandse cannabisbeleid.

Hieronder geven we meer informatie over de stappen die voor dit deel zijn genomen.

2.2.1. Selectie casestudies

Voor de selectie van casestudies hebben we gebruikgemaakt van een aantal selectiecriteria. Leidend was hierbij dat de casestudies relevante inzichten moesten kunnen opleveren voor het toekomstige cannabisbeleid in Nederland. De gehanteerde criteria worden hieronder besproken:

Relevantie voor Nederland: De jurisdicties moesten naar verwachting voldoende zinvolle inzichten voor Nederland opleveren. Omdat de onderzoeksvragen die in deze casestudies aan bod komen voor een groot deel betrekking hebben op het beleidsvormingsproces, beperkten we ons niet alleen tot jurisdicties waar de wetswijziging(en) al zijn aangenomen. Ook landen waar dit proces nog gaande was, zoals in Duitsland en Zwitserland, achtten we relevant. Daarnaast achtten we modellen waarin de overheid een belangrijke rol speelt in de regulering, zoals Uruguay en een enkele Canadese provincie (bijvoorbeeld Quebec), relevant.

Lengte van beleidsimplementatie: Voor dit verdiepende deel van het onderzoek is een belangrijke onderzoeksvraag (2.e): wat is er bekend uit wetenschappelijke studies (van voldoende kwaliteit) over eventuele (neven) effecten op de openbare orde, criminaliteit en volksgezondheid en andere relevante uitkomsten? Om deze vraag te kunnen beantwoorden was het van belang dat we minimaal enkele jurisdicties selecteerden waar de beleidswijziging al is geïmplementeerd en waar voldoende tijd is verstreken om de effecten te kunnen analyseren. Aan dit criterium voldeed Uruguay, evenals enkele staten in de Verenigde Staten, zoals: Colorado, Washington, Californië en Oregon. Ook in Canada is er inmiddels een aantal jaren verstreken en zijn verscheidene effectstudies en evaluaties beschikbaar.

Europese ervaringen: Omdat de Europese context relevant is voor Nederland, wilden we ons niet beperken tot voorbeelden uit Midden- en Noord-Amerika. In Duitsland, Malta en Luxemburg is inmiddels ook wetgeving met legale modellen voor cannabis voor recreatief gebruik van kracht. Die laatste twee landen zijn echter klein en weinig vergelijkbaar met Nederland en richten zich vooralsnog alleen op thuisteelt. Wij achtten de relevantie van deze landen voor Nederland beperkt. De ontwikkelingen in Duitsland en in Zwitserland leken ons daarentegen relevant voor Nederland.

Verskillende overheidsniveaus: We beoogden zowel casestudies op nationaal of federaal niveau te selecteren als jurisdicties op subnationaal niveau. In de Verenigde Staten zijn teelt, verkoop en consumptie van cannabis op federaal niveau bijvoorbeeld nog verboden, maar bestaan er aanzienlijke verschillen tussen verschillende staten. Dat geldt ook voor de verschillende provincies in Canada. In deze landen zijn daarom enkele casestudies op subnationaal niveau geselecteerd.

Verskillende modellen: We achtten het belangrijk om een gevarieerde mix van jurisdicties te selecteren met verschillende typen modellen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik. Zo selecteerden we zowel jurisdicties met non-profitmodellen als jurisdicties met verschillende gradaties van commercialisering en overheidsbetrokkenheid.

Na consultatie met de begeleidingscommissie hebben we op basis van de bovengenoemde criteria besloten tot de selectie van de volgende casestudies:

Uruguay: een interessante *middleground* (compromis) casus voor Nederland, met name vanwege de combinatie van drie modellen (thuisteelt, social clubs en shops) en een grote betrokkenheid van en strakke regulering door de overheid. Bovendien was Uruguay het eerste

land ter wereld dat cannabis voor recreatief gebruik legaliseerde in 2013.

Californië: Met het oog op de analyse van (neven)effecten was het zinvol om een staat als **Colorado** (2012) **Washington** (2012) of **Oregon** (2014) te selecteren, waar al meerdere jaren ervaring was met een legaal aanbod van cannabis. De modellen in deze staten zijn voornamelijk geënt op winst en regulering wordt grotendeels aan de markt overgelaten. Hoewel er in Nederland ook sprake is van commerciële partijen (zowel de huidige coffeeshops als de beoogde telers in het 'wietexperiment'), is de rol van de overheid in Nederland veel groter. Daarom keken we ook naar de volgende staat, waar de overheid een grotere rol speelt:

Vermont. In Vermont is sprake geweest van een *legislative process* (een proces gestuurd door de wetgevende organen van de staat) in plaats van een *ballot initiative*, dat door de kiezer is geagendeerd en op het stembiljet is terechtgekomen. Bovendien is Vermont (samen met Connecticut) de enige staat waar het THC-gehalte van verschillende cannabisproducten wordt gereguleerd met het oog op de volksgezondheid.

Quebec: In Canada is sprake van federale wetgeving, maar hebben de provincies een grote mate van discretie in de implementatie. Voor de distributie en verkoop van cannabis worden verschillende modellen gehanteerd, variërend van zuiver commerciële modellen (zoals in de meeste staten in de VS) tot modellen met alleen door de overheid gerunde ondernemingen. Ook bestaan er hybride modellen met zowel publieke als private shops en telers. Quebec kent een model met alleen door de overheid gerunde verkooppunten, waarbij de nadruk ligt op het beheersen van gezondheidsrisico's.

Duitsland: Duitsland heeft de afgelopen twee jaar een interessant traject doorlopen

tussen het politieke besluit tot legalisering van cannabis in het regeerakkoord van de stoplichtcoalitie (SPD, FPD en Die Grünen) en de goedkeuring van de cannabiswet in maart 2024. Zoals kort beschreven in Sectie 2.2. zijn de plannen in de loop van de tijd geleidelijk veranderd deels op advies van de Europese Commissie. Het plan met een gereguleerde keten met telers en verkooppunten wordt pas in een tweede fase middels wetenschappelijke experimenten getest. Daarmee vertoont het interessante gelijkenissen met Nederland. Het verloop van dit proces is daarmee een interessant en relevant onderwerp voor een casestudie. Bovendien kijken veel landen naar Duitsland als lakmoesproef voor cannabislegalisering in de EU.

Zwitserland: Ten slotte hebben we Zwitserland als casestudieland geselecteerd. Op het moment van selectie had Zwitserland, net als Duitsland, nog geen federale wetswijziging voor de regulering van de cannabisteelt, distributie en verkoop aangenomen. Het land biedt een relevant en interessant Europees perspectief, vanwege de wet die in 2021 werd aangenomen, die wetenschappelijke pilot-experimenten mogelijk maakt die als doel hebben te

onderzoeken wat voor- en nadelen zijn van verschillende aanbodmodellen.

2.2.2. Gerichte zoekopdrachten

Om het proces, het bestuur en het regelgevend kader van de beleidsveranderingen in de zes betrokken jurisdicties in kaart te brengen, hebben we gerichte zoekopdrachten uitgevoerd die voornamelijk gericht waren op het vinden van juridische en beleidsteksten. We doorzochten de belangrijkste websites van de overheidsinstanties, het parlement en andere organisaties, zoals weergegeven in Tabel 2.1. Deze zoekopdrachten waren niet gericht op het opsporen van literatuur over effecten. Daarvoor hebben we een meer gestructureerde zoekopdracht uitgevoerd (zie verder hieronder).

Daarnaast hebben we via Google Scholar gezocht naar wetenschappelijke literatuur over het proces dat leidde tot de wetswijziging en naar de betrokken actoren en andere bestuurlijke aspecten. Er werden verschillende zoektermen gebruikt (bijv. *history cannabis policy*, *cannabis legalisation*). We pasten de sneeuwbalmethode toe om aanvullende relevante bronnen te identificeren.

Tabel 2.1. Voorbeelden van geraadpleegde bronnen tijdens gerichte zoekopdrachten

Jurisdictie	Geraadpleegde bronnen/sites
Quebec	Websites van de Société québécoise du cannabis (SQDC), de regering van Quebec, wetten van Quebec, Health Canada, Institut National de Santé Publique du Québec
Duitsland	Websites van het Bundesministerium für Gesundheit, verschillende nieuwsbladen (o.m. Deutsche Welle, Spiegel)
Californië	Websites van het Department of Cannabis Control en de wetgevende macht van de staat Californië
Vermont	Websites van de wetgevende macht van Vermont en de Cannabis Control Board van Vermont
Zwitserland	Websites van het Federaal Bureau Volksgezondheid (FOPH)
Uruguay	Websites van het Instituto de Regulación Y Control del Cannabis, Junta Nacional de Drogas

2.2.3. Interviews met experts en belanghebbenden

We hebben 20 experts en belanghebbenden geïnterviewd om de informatie aan te vullen die via de gerichte zoekstrategie was verzameld (Tabel 2.2). De interviews waren voornamelijk gericht op het proces, het bestuur en het regelgevende kader van het cannabisbeleid dat relevant was voor elke casestudie. We raadpleegden de geïnterviewden ook over mogelijke aanvullende bronnen of ander relevant materiaal in het geval dat er hiaten werden geconstateerd. De geïnterviewden hadden verschillende achtergronden: onderzoekers, overheidsfunctionarissen en andere beleidsmakers, vertegenwoordigers van wetshandhavingsinstanties, advocaten/juristen en leiders van belangenorganisaties. In de onderstaande tabel geven we een uitsplitsing van het aantal interviews dat per casestudie is afgenomen.

Tabel 2.2. Overzicht van afgenomen interviews

Jurisdictie	Aantal geïnterviewden
Quebec	3
Duitsland ³	3
Californië	2
Vermont	3
Zwitserland	5
Uruguay	4
TOTAAL	20

De interviews waren semigestructureerd. We baseerden ons op een lijst met onderwerpen om de interviews te leiden (Bijlage A.2.). Zoals afgesproken met de geïnterviewden citeren we hen niet bij naam, maar gebruiken we een codesysteem om de interviewgegevens per casestudie-jurisdictie te ordenen (bijv. Interview C1, Interview V2).

2.2.4. Analyse van literatuur over effecten

We hebben gestructureerde zoekopdrachten uitgevoerd in verschillende bibliografische databanken om wetenschappelijke literatuur te vinden die zich richt op de geselecteerde jurisdicties. De zoekopdrachten en beoordeling waren uitsluitend gericht op literatuur over de effecten van de wijziging van het cannabisbeleid in de zes jurisdicties die als casestudies zijn geselecteerd. In het geval van de drie subnationale jurisdicties die werden bestudeerd (Californië, Vermont en Quebec), hebben we studies opgenomen die specifiek betrekking hebben op bedoelde of onbedoelde effecten van veranderingen in die jurisdicties vanwege de grote variatie tussen subnationale jurisdicties in wetgeving en de implementatie daarvan. Landelijke effecten (op geaggregeerd niveau) zijn om deze reden niet relevant. Zodoende hebben we het zoekprotocol toegesneden op de geselecteerde jurisdicties (Tabel 2.3).

Na het verwijderen van duplicaten werden in totaal 468 bronnen gevonden (n=357 via de academische databases en n=111 via de zoekplatforms voor grijze literatuur). Deze bronnen werden vervolgens gesorteerd per rechtsgebied/casestudie. Voordat de screening begon, zijn afspraken gemaakt over de in- en uitsluitingscriteria. Alleen de

3 In het geval van Duitsland werden er herhaaldelijk pogingen gedaan om beleidsmakers van het Duitse *Bundesministerium für Gesundheit* te interviewen. Zij gingen echter, mede door het nog lopende proces ten tijde van het onderzoek, niet in op de uitnodigingen.

volgende studies kwamen in aanmerking voor beoordeling en analyse:

- die zich richten op cannabis voor recreatief gebruik;
- die het effect van *de jure* beleidswijzigingen van de aanbodkant bestuderen;
- die effecten in casestudie-jurisdictie analyseren;
- die effecten evalueren (niet beperkt tot een specifieke methodologie).

Recensies, commentaren en redactionele stukken werden uitgesloten.

De onderzoekers hebben geen studies uitgesloten op basis van de robuustheid van hun methodologisch ontwerp, maar dit is wel meegenomen in de analyse. Als resultaat van dit screeningproces werden 39 relevante bronnen (d.w.z. die voldeden aan de inclusiecriteria) geselecteerd voor analyse. Bijlage A.3. geeft meer informatie over dit protocol inclusief de zoekopdrachten.

Tabel 2.3. Resultaten van het screeningsproces

Jurisdictie	Opgenomen studies
Quebec	9
Duitsland	0
Californië	23
Vermont	1
Zwitserland	0
Uruguay	6
TOTAAL	39

2.3. Deel III: Aandachtspunten

In vervolg op de uitgevoerde inventarisatie en casestudies, werden er voor het derde deel twee validatieworkshops georganiseerd: een met academische experts en een met beleidsmakers en vertegenwoordigers van publieke instanties die betrokken zijn bij het cannabisbeleid in Nederland. Het doel van deze validatieworkshops was om de in de casestudies vergaarde te bespreken met het oog op de Nederlandse context en zo de overdraagbaarheid van deze inzichten voor Nederland te beoordelen.

In totaal namen er dertien mensen deel aan de validatieworkshops, die beide plaatsvonden op 15 mei 2024 in Den Haag. De deelnemende deskundigen worden opgesomd in Bijlage C. De twee validatieworkshops duurden elk drie uur en hadden dezelfde indeling. Na een introductie en samenvattende presentatie van het onderzoek werden rondetafelgesprekken gehouden over elk van de inzichten die onderzoekers tijdens het analyseren van de cases hadden geformuleerd. De aandacht in deze gesprekken ging specifiek uit naar de relevantie en haalbaarheid van beleid voor Nederland. Notulen die tijdens deze workshops zijn opgesteld werden geanonimiseerd en meegenomen in de analyse van relevante inzichten voor Nederland in Hoofdstuk 11. Deze inzichten vormden vervolgens de basis voor de concluderende aanbevelingen in Hoofdstuk 12.

DEEL I:

Inventarisatie van recente ontwikkelingen

3. Inventarisatie van relevante ontwikkelingen

In dit hoofdstuk inventariseren we de relevante internationale ontwikkelingen op het gebied van cannabis voor recreatief gebruik. Daarbij maken we onderscheid tussen: wijzigingen in het cannabisbeleid die binnen de afbakening van dit onderzoek vallen sinds 2010 (zie 3.1.), voorgenomen wijzigingen (zie 3.2.) en enkele overige ontwikkelingen die daarbuiten vallen, bijvoorbeeld omdat het om decriminalisering van bezit gaat (zie paragraaf 3.3.).

3.1. Relevante veranderingen in het cannabisbeleid sinds 2012

Sinds 2010 hebben zich wereldwijd verschillende ontwikkelingen voorgedaan in de regulering van cannabis, met name in Noord- en Latijns-Amerika (Kilmer & Pacula 2017). In 2012 namen kiezers in twee Amerikaanse staten (Colorado en Washington) zogenaamde *ballot initiatives* aan die het verbod op de verkoop van cannabis hebben ophieven en commerciële bedrijven toelieten om cannabis te kweken en te distribueren. Sindsdien hebben 23 andere landen en jurisdicties soortgelijke stappen genomen, waarbij in de meeste gevallen naast de verkoop van cannabis in commerciële verkooppunten ook thuisteelt is toegestaan. De wetgeving kan tussen deze staten echter flink verschillen op het gebied van bijvoorbeeld nagestreefde doelen, belastingen of bezit- en teeltlimieten.

Eind 2013 werd Uruguay de eerste nationale jurisdictie die de productie en distributie van cannabis legaliseerde (Queirolo 2020). In plaats van het introduceren van winstmaximalisatie in de productie en distributie van cannabis, koos dit land voor een model waarbij een minder grote rol is weggelegd voor commerciële bedrijven (Cerdá & Kilmer 2017). Zo is thuisteelt van maximaal zes planten toegestaan en mogen zogenoemde Cannabis Social Clubs (CSC's) tot 99 bloeiende planten verbouwen voor een ledental tussen de 15 en 45. De verkoop aan consumenten vindt daarnaast plaats via vergunde apotheken (Pardal et al. 2019).⁴ Inwoners van Uruguay van 18 jaar of ouder moeten zich laten registreren om thuis legaal te kunnen kweken, lid te worden van een CSC of cannabis te kopen via een apotheek. Ze kunnen slechts een van de drie modellen selecteren, maar kunnen tussen modellen wisselen (na een wachttijd). Ze kunnen 40 gram cannabis per maand verkrijgen van een CSC (en kunnen zich slechts bij één CSC registreren). Bij een apotheek kunnen ze dan maximaal 10 gram per week kopen, waarbij hun registratie wordt bevestigd op het verkooppunt met een vingerafdrukscanner. Er is geen reclame of marketing toegestaan door CSC's of apotheken. De prijs en de beschikbare variëteiten bij apotheken worden bepaald door het nationale cannabisagentschap (IRCCA). De cannabis die bij apotheken wordt gedistribueerd, wordt geproduceerd door drie vergunde kwekers en er is een systeem

4

Cannabis Social Clubs zijn non-profitverenigingen die die cannabis alleen voor leden produceren en distribueren. Zij worden over het algemeen gerund door cannabisgebruikers. Dit type leveringsmodel heeft in Europa bestaan (met name in Spanje, sinds eind jaren 90), maar is over het algemeen ongereguleerd gebleven. Uruguay was het eerste land dat een wettelijk kader voor Cannabis Social Clubs introduceerde, en meer recentelijk Malta. Zie: Pardal (2022).

voor het volgen van de planten tot aan verkoop om de verschillende stappen van de toeleveringsketen te controleren. Het THC-gehalte van de geleverde cannabis wordt ook beperkt door de overheid.

In 2018 werd Canada het tweede land dat de niet-medische productie en distributie van cannabis legaliseerde. Dit werd op federaal niveau ingevoerd, maar provincies en territoria hebben belangrijke regelgevende bevoegdheden (Fischer et al. 2020), hetgeen resulteert in aanzienlijke variatie tussen provincies (bijv. in termen van toegangsleeftijd en toegestane aanvoermodellen). Onder de nieuwe federale wetgeving is thuishoest van cannabis toegestaan en is er een systeem van vergunningen voor cannabishoest – gecontroleerd door de federale overheid – geïntroduceerd. Distributie en verkoop van cannabis worden verder gereguleerd op provinciaal niveau en verschillende retailmodellen zijn te vinden in het hele land, variërend van: uitsluitend commerciële verkoop; alleen door de overheid gerund; tot hybride modellen (Wadsworth et al. 2023).

Maar deze veranderingen vonden niet alleen plaats in Noord- en Latijns-Amerika. In het *Australian Capital Territory* werden in 2020 nieuwe regels geïntroduceerd die bewoners van 18 jaar en ouder toestaan om maximaal twee cannabisplanten per persoon te kweken, met een maximum van vier planten per huishouden.

Ook in Europa is de afgelopen jaren gedebatteerd over hervormingen van het cannabisbeleid. In 2021 werd Malta de eerste lidstaat van de Europese Unie die de teelt en distributie van cannabis heeft geautoriseerd. De Maltese wetgeving voorziet in de invoering van thuishoest en non-profit cannabisclubs, deze worden *Cannabis Harm Reduction Associations* genoemd. Dit zullen non-profitverenigingen zijn die maximaal 500 leden mogen inschrijven, aan wie ze maximaal 7 gram per dag of 50 gram

per maand kunnen verstrekken. Consumptie op de locaties van deze verenigingen is niet toegestaan. De wet stelt ook een nieuw agentschap in om de implementatie en monitoring van het nieuwe regelgevingskader te overzien, de Autoriteit voor het Verantwoord Gebruik van Cannabis (Pardal 2022). Cannabisclubs in Malta zijn momenteel nog niet begonnen met het distribueren van cannabis, maar het vergunningsproces is wel in gang gezet. Luxemburg hervormde zijn cannabisbeleid, waarbij ook thuishoest van cannabis is toegestaan. Deze wijziging is in de zomer van 2023 ingegaan. Duitsland is het meest recente land in Europa waar het cannabisbeleid is hervormd. Het land reguleerde thuishoest in april 2024 en cannabis social clubs in Juli 2024.

3.2. Inventarisatie van modellen en hun kenmerken

Deze paragraaf geeft een overzicht van de internationale beleidswijzigingen voor cannabis voor recreatief gebruik sinds 2010 voor zover die binnen de afbakening vallen. Het betrof alleen wijzigingen richting een legalisering of regulering van cannabisproductie, -distributie en/of -verkoop. Er zijn geen voorbeelden van striktere wetgeving of een aanscherping van het beleid gevonden.

Figuur 3.1 bevat een overzicht van de jurisdicties waar ontwikkelingen zijn vastgesteld die binnen de afbakening van de inventarisatie vallen. Voor elk van deze jurisdicties hebben wij de kenmerken van de verschillende modellen voor de regulering van cannabis in kaart gebracht. Daarbij is de informatie georganiseerd in een aantal thema's: 1) wetgeving; en 2) regels voor toegang tot legale cannabis. En per model is gekeken naar: 3) regels voor productie; en 4) regels voor distributie en verkoop.

Figuur 3.1. Kenmerken van de reguleringsmodellen voor cannabis per thema

MODELLEN VOOR REGULERING VAN DE KETEN			
Type (n) modellen (bijv. thuisteelt, CSCs, etc.)			
Wetgeving • Jaar van invoering • Wetgevingsniveau • Naam wetgeving • Expliciete doelstelling(en) • Verplichte evaluatie • Etc.	Regels voor toegang tot legale cannabis • Registratie • Leeftijdsbeperking(en) • Nationaliteit • Ingezetene status • Etc.	Regels voor productie • Regels voor thuis teelt (indien toegestaan) • Aantal vergunde telers - Regels voor vergunning • Toegestane producten • Kwaliteitseisen • Track&Trace • Labelling • Etc.	Regels voor distributie/verkoop • Verkooplimieten • Prijsbeperkingen • On-site

3.2.1. Aan de geïdentificeerde wetswijzigingen liggen verschillende beleidsdoelstellingen ten grondslag

De doelstellingen van deze beleidsmaatregelen worden niet altijd expliciet geformuleerd in de wetteksten. Wanneer dat wel het geval is, zien we dat de Europese landen, Canada en Uruguay zich vooral richten op het beperken van maatschappelijke schade of gezondheidsrisico's. Luxemburg zet met de nieuwe wetgeving expliciet in op 'risicovermindering en criminaliteitspreventie' en Malta beoogt 'het mogelijk maken van een evenwicht tussen individuele vrijheid bij het beperkte en verantwoorde persoonlijke gebruik van cannabis en andere sociale vereisten'. Ook in Duitsland was het doel van het *Cannabisgesetz* om de kwaliteit van cannabis te waarborgen, om verontreinigde cannabis tegen te gaan en om minderjarigen te beschermen.

Zowel de federale wetswijziging als de uitwerking ervan op provinciaal en territoriaal niveau in Canada benadrukt het belang van volksgezondheidsdoelstellingen als expliciete drijfveer. Daarnaast ligt het beschermen van de gezondheid en veiligheid van kwetsbare groepen en jongeren in het bijzonder ten

grondslag aan het beschikbaar maken van op kwaliteit-gecontroleerde cannabis. In Uruguay richtte de nieuwe cannabiswetgeving zich behalve op de gezondheid van burgers ook expliciet op de bescherming van inwoners tegen de risico's en gevaren die gepaard gaan met illegale handel en drugssmokkel. Door het aanbieden van een legaal alternatief, hoeven cannabisconsumenten zich niet meer in het illegale circuit te begeven. Ook werd hiermee een vermindering van drugshandel en georganiseerde criminaliteit beoogd.

Bij gebrek aan federale wetgeving kenmerken de beschreven doelstellingen van de beleidswijzigingen van de verschillende Amerikaanse staten zich door een grote heterogeniteit. Het ontlasten van de handhaving en het rechtssysteem, zodat dit zich meer kan richten op gewelds- en eigendomsdelicten, is een belangrijke drijfveer geweest. Ook wordt het vergroten van individuele vrijheden in verschillende staten genoemd. Ten slotte wordt de mogelijkheid om additionele staatsinkomsten te genereren met behulp van belastingen als expliciete doelstelling opgenomen.

3.2.2. Toegang tot cannabis wordt met name beperkt op basis van leeftijd en/of verblijfplaats; in twee jurisdicties is registratie vereist

Toegang tot legale cannabis in Uruguay is alleen mogelijk voor geregistreerde gebruikers, ongeacht het gekozen aanvoermodel (d.w.z. voor thuiskwekers of gebruikers die cannabis verkrijgen via apotheken of CSC's). Ze moeten zich registreren in een centrale database. Het Maltese wettelijke kader voorziet ook in een register, maar dit is alleen vereist voor gebruikers die zich inschrijven bij CSC's en zal worden bijgehouden door de CSC's zelf. Geen enkel ander rechtsgebied omvat registratievereisten.

Toegang tot cannabis is doorgaans beperkt op basis van leeftijd. In Europa is de minimumleeftijd vastgesteld op 18 jaar, wat ook het geval is in Uruguay en het Australian Capital Territory. In Canada varieert dit tussen provincies tussen 18 tot 21 jaar oud. In de Verenigde Staten kunnen alleen personen van 21 jaar of ouder legale cannabis kopen. In sommige gevallen wordt toegang tot cannabis ook beperkt tot inwoners of ingezetenen van het betreffende rechtsgebied (bijv. Luxemburg, Uruguay).

3.2.3. Er is een verscheidenheid aan modellen, variërend van commercieel tot overheidsgestuurd

Tot op heden zijn vier belangrijke aanbodmodellen geïntroduceerd (zoals ook uiteengezet in Tabel 3.1): 1) thuisteelt; 2) zogenoemde cannabisclubs; 3) verkoop door commerciële partijen; 4) verkoop door de overheid. In de meeste jurisdicties is meer dan een aanvoermodel gereguleerd: bijvoorbeeld thuis kweken, CSC's en apotheekverkoop in Uruguay, thuis kweken en een mix van particuliere en/of overheidsverkoop in Canada, of thuis kweken en particuliere verkoop in de Verenigde Staten.

3.2.4 Thuisteelt

Het reguleringsmodel dat het meest wordt toegepast is thuisteelt. Hierbij gaat het uiteraard uitsluitend om wiet en zijn geen andere (afgeleide) cannabisproducten toegestaan. In de Australian Capital Territory (sinds 31 januari 2020), in Malta (sinds 18 december 2021), in Luxemburg (sinds 21 juli 2023), in Duitsland (sinds 1 april 2024) wordt thuisteelt toegestaan. In Canada is in 11 van de 13 provincies particuliere teelt voor eigen consumptie toegestaan. Alleen in Quebec en in Manitoba is dat niet het geval. Ook in de Verenigde Staten hebben de meeste staten waar cannabis gelegaliseerd is, een thuisteeltmodel geïntroduceerd: 20 in totaal plus Washington DC. Alleen in Illinois, New Jersey, New York en Washington is thuisteelt niet toegestaan. In Washington DC, Minnesota, Ohio en Virginia is thuisteelt het enige model dat wordt toegestaan.

Doorgaans worden er restricties opgelegd aan het aantal (volwassen) planten dat thuistelers mogen bezitten. In Canada is dit vier planten, in Uruguay zes. In veel staten in de Verenigde Staten geldt eveneens een maximum van zes planten per volwassene, maar kan dit worden uitgebreid tot twaalf planten wanneer een huishouden uit meerdere volwassenen bestaat (bijv. Alaska, Arizona, Colorado, Connecticut, Washington DC, Massachusetts, Nevada, New Mexico en Ohio). Maar er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de staten. In Michigan worden twaalf planten per volwassene toegestaan en in Maryland en Virginia slechts twee. Daarnaast worden in sommige staten restricties opgelegd voor het aantal bloeiende planten. Bijvoorbeeld van de zes planten per volwassene en twaalf per huishouden die in Colorado zijn toegestaan, mogen er maximaal drie respectievelijk zes in bloei staan. Hier en daar specificeren staten dat de beperkingen betrekking hebben op 'volwassen' planten, zoals in Maine, waar drie volwassen planten

zijn toegestaan en twaalf onvolgroeide planten. In Virginia en Maine wordt bovendien vereist dat de planten worden voorzien van labels met informatie over de eigenaar (naam, ID-nummer etc.).

In Luxemburg worden vier cannabisplanten toegestaan voor een huishouden waar een volwassene deel van uitmaakt. De planten mogen hier niet zichtbaar zijn vanaf de openbare weg en buitenteelt is alleen toegestaan, wanneer de grond direct aan het woongedeelte grenst. Ook in Malta worden maximaal vier planten toegestaan, maar hier wordt bovendien een maximumgrens van 50 gram gedroogde toppen opgelegd. In vrijwel alle jurisdicties is vastgelegd dat de thuisgeteelde cannabis uitsluitend voor persoonlijk gebruik bestemd is. Het is niet toegestaan om de cannabisproducten uit te delen of te verkopen.

3.2.5. Cannabisclubs

Cannabisclubs of *Cannabis Social Clubs* (CSC's) zijn verenigingen zonder winstoogmerk waar cannabisplanten worden gekweekt voor leden van de club voor persoonlijk gebruik (Decorte et al. 2017). Dit reguleringsmodel van collectieve teelt wordt, in vergelijking met andere reguleringsmodellen aan de aanbodkant, relatief weinig toegepast. Op dit moment zijn cannabisclubs gereguleerd in drie landen: Uruguay sinds 2013, Malta sinds 2021, hoewel de implementatie hier nog in de beginfase is, en Duitsland sinds 2024.⁵ Hoewel er ook in andere landen CSC's actief zijn geweest (of dat nog steeds zijn), zoals in Spanje en België, hebben deze altijd in een grijze zone geopereerd omdat zij nooit zijn gereguleerd (Decorte et al. 2017). Deze worden daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Leden van cannabisclubs betalen doorgaans een ledencontributie aan de club en in alle jurisdicties waar clubs gereguleerd zijn, mogen alleen volwassenen en inwoners van het land lid worden (Pardal et al. 2019; Parker 2024; Borg 2024). Daarnaast gelden er ook beperkingen in het aantal leden. In Malta en Duitsland mogen clubs maximaal 500 leden hebben (Parker 2024; Borg 2024). In Uruguay mag een club slechts 45 leden tellen en deze leden moeten zich ook registreren bij het *Instituto de Regulación y Control del Cannabis*, de instantie die verantwoordelijk is voor het toezicht op de geregleerde cannabismarkt (Pardal et al. 2019).

Er zijn ook verschillen ten aanzien van consumptie. Zo mogen leden in Uruguay binnen de club cannabis gebruiken, terwijl dit in Malta en Duitsland niet mag (Pardal et al. 2019; Parker 2024; Borg 2024). Ten slotte gelden er ook beperkingen in de hoeveelheid cannabis die leden mogen kopen. In Malta is dit 7 gram per dag en 50 gram per maand, in Uruguay is dit 40 gram per maand en in Duitsland 25 gram per dag en 50 gram per maand (Pardal et al. 2024; Parker 2024; Kayali 2024).

3.2.6. Verkooppunten

Verkooppunten van cannabis komen – afgezien van de Nederlandse coffeeshops – alleen nog in Noord-Amerika en Uruguay voor. De apotheken in Uruguay zijn particuliere ondernemers, maar opereren in een streng geregleerde omgeving. Ze mogen geen reclame maken of marketingstrategieën gebruiken, kunnen alleen de cannabisvarianten verkopen met het THC-gehalte dat door de overheid is bepaald en geleverd door de vergunde producenten (met een *seed-to-sale* systeem), en kunnen ook niet zelf de prijs

5 In Duitsland zijn cannabisclubs sinds 1 juli 2024 toegestaan. Op het moment van het verschijnen van dit rapport is echter nog veel onduidelijk over de implementatie van dit model.

bepalen. Consumenten moeten zich bovendien registreren bij het *Instituto de Regulación y Control del Cannabis* en mogen vervolgens alleen bij de apotheek kopen die zij bij de registratie hebben aangegeven. Er geldt ook een limiet voor hoeveel consumenten kunnen kopen, namelijk 10 gram per week.

In Canada zijn er verschillen tussen provincies en territoria op het vlak van verkooppunten, omdat de federale wetgeving verschillende reguleringsmogelijkheden biedt. In verreweg de meeste jurisdicties waar verkooppunten zijn ingevoerd, zijn particuliere verkopers actief die winst mogen nastreven. Er zijn echter ook een paar jurisdicties die ervoor hebben gekozen om een model te implementeren waarbij de overheid verkooppunten beheert. Zo heeft de Canadese provincie Quebec een reguleringsmodel waar de *Société québécoise du cannabis* (SQDC) de enige erkende cannabisdistributeur en -verkoper is. Ook Prince Edward Island en Nova Scotia hanteren een model met door de provinciale overheid gerunde verkooppunten. In het territorium Yukon bestond aanvankelijk een overheidsmonopolie, maar daar is men uiteindelijk overgestapt op particuliere levering. Hoewel jurisdicties de mogelijkheid hebben om op bepaalde gebieden zelf regels te maken,

zijn er ook criteria die op landelijk niveau zijn ingevoerd en uniform worden toegepast in het land, zoals een limiet op de verkoop van cannabis van 30 gram per dag, het gebruik van een trackingsysteem, het gebruik van verplichte gezondheidswaarschuwingen en productinformatie en het verbod op advertenties die zich op jongeren richten.

In de Verenigde Staten worden op dit moment alle verkooppunten gerund door private bedrijven die winst mogen nastreven. Gezien het feit dat cannabis op statelijk niveau is ingevoerd, gelden er geen uniforme regels die in het hele land worden toegepast. De verschillen kunnen daarom groot zijn. Zo mogen consumenten in Connecticut maar een halve *ounce* (ongeveer 14 gram) cannabis per transactie kopen. In de staat New York is dit drie *ounce* (ongeveer 85 gram). Er bestaan ook verschillen in verpakkingsrichtlijnen. In de staten New Jersey en Maryland moeten verpakkingen bijvoorbeeld 'neutraal' zijn, terwijl dit in Colorado en Californië niet het geval is. Verder zijn er verschillen op het vlak van locatiebeperkingen, toegangsleeftijden, beveiligingseisen en of online bestellen en thuislevering zijn toegestaan.

Tabel 3.1. Voorlopig overzicht van jurisdicties met de jure regulering van de aanbodkant van cannabis voor recreatief gebruik (sinds 2010)

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Australië								
Australian Capital Territory	2020	Drugs of Dependence (Personal Cannabis Use) Amendment Act 2019	✓					Op 31 januari 2020 zijn nieuwe regels van kracht geworden in de Australian Capital Territory (ACT) voor persoonlijk gebruik, bezit en teelt cannabis. Vanaf 18 jaar is het toegestaan om tot 50 gram gedroogde cannabis (of 150 gram verse cannabis) te bezitten, maximaal twee cannabisplanten per persoon kweken, en/of met een maximum van vier planten per huishouden thuis cannabis gebruiken voor persoonlijk gebruik.
Europa								
Duitsland	2024	CanG	✓	✓				Inwoners van Duitsland mogen maximaal 25 gram wiet in bezit hebben. Ook mogen ze telen voor eigen gebruik. Niet-commerciële verenigingen mogen dan wiet telen en de oogst onder hun leden verdelen. Cannabis-verkoop in shops lijkt in Duitsland voorlopig niet aan de orde.
Luxemburg	2023	Bill No 8033	✓					Dit wetsvoorstel legaliseert het kweken van maximaal vier cannabisplanten per huishouden en het thuis consumeren van cannabis voor volwassenen, met behoud van kleine boetes voor roken in het openbaar en bezit, vervoer en aankoop van maximaal drie gram.
Malta	2021	Act No. LXVI of 2021	✓	✓				Deze wet legaliseerde het recreatief kweken en gebruiken van cannabis voor personen van 18 jaar en ouder. Elk huishouden mag maximaal 4 planten kweken. Het is ook legaal om Cannabis Social Clubs op te richten en non-profitorganisaties mogen cannabis kweken en verkopen.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Zuid-Amerika								
Uruguay	2013	Ley 19.172	✓	✓	✓	✓*	✓	Deze wet legaliseerde en reguleerde de toegang tot cannabis via een van de drie aanbodmodellen: thuisteelt, Cannabis Social Clubs, verkoop via apotheken
Noord-Amerika								
<i>Verenigde Staten</i>								
Alaska	2014	Ballot Measure No. 2 - 13PSUM An Act to Tax and Regulate the Production, Sale, and Use of Marijuana	✓		✓		✓	Alaska heeft bezit gelegaliseerd, thuisweek van maximaal 12 planten per huishouden - waarvan de helft in bloei mag staan. Huishoudens worden gezien als twee of meer personen die in dezelfde woning wonen. Per persoon geldt een limiet van maximaal 6 planten, waarvan de helft in bloei mag staan. Daarnaast is commerciële verkoop met vergunning gereguleerd, binnen de limiet van één ons cannabis voor personen ouder dan 21 jaar.
Arizona	2020	Proposition 207 (Smart and Safe Arizona Act)	✓		✓		✓	Voor personen ouder dan 21 jaar heeft Arizona het bezit van maximaal een <i>ounce</i> cannabis gelegaliseerd, waarvan niet meer dan 5 gram geconcentreerd mag zijn. Thuisweek is toegestaan voor 6 bloeiende planten per volwassene en 12 per woning. Arizona staat daarnaast de retail toe in winkels met een vergunning.
California	2016	Proposition 64	✓		✓		✓	Californië heeft bezit, thuisteelt en commerciële verkoop met vergunning gelegaliseerd voor personen ouder dan 21 jaar. Per volwassene mogen 6 bloeiende planten gekweekt worden en het bezit is beperkt tot 28,5 gram cannabis.
Colorado	2012	Amendment 64	✓		✓		✓	Colorado heeft het bezit van cannabis gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Terwijl 2 <i>ounce</i> cannabis is toegestaan voor inwoners, zijn niet-ingezetenen beperkt tot het bezitten en kopen van 1/4 <i>ounce</i> cannabis. Commerciële verkooppunten met een vergunning mogen cannabis verkopen aan inwoners en niet-ingezetenen, en particulieren mogen maximaal 6 planten per volwassene kweken, waarvan de helft in bloei mag staan, met een maximum van 12 planten per huishouden.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Connecticut	2021	SB 1201	✓		✓		✓	Connecticut heeft thuissteelt gelegaliseerd en commerciële verkooppunten vergund. Personen boven de 21 mogen 1,5 ounce cannabis bezitten in het openbaar en 5 ounces in hun eigen huis. Commerciële verkooppunten met een vergunning mogen cannabis verkopen aan individuen. Thuisweek is toegestaan binnen de limiet van 6 bloeiende planten per volwassene, waarvan de helft mag bloeien, en 12 planten per woning.
Delaware	2023	House Bill 1 House Bill 2	(✓)		(✓)		(✓)	Delaware heeft het bezit van cannabis tot één ounce gelegaliseerd voor personen ouder dan 21 jaar. Hoewel er plannen zijn om thuissteelt te legaliseren en een gereguleerd systeem voor verkooppunten van cannabis met een vergunning in te voeren, zijn geen van beide systemen geïmplementeerd.
District of Columbia	2014	Initiative 71	✓					DC heeft bezit en thuissteelt gelegaliseerd voor personen ouder dan 21, met maximaal toegestane hoeveelheid van 2 ounce cannabis in bezit en een thuissteeltlimiet van 6 bloeiende planten per volwassene en 12 planten per woning, waarvan de helft volwassen planten mogen zijn. DC heeft geen kader voor commerciële verkooppunten en lijkt niet te overwegen er een in te voeren.
Illinois	2019	House Bill 1438			✓		✓	Illinois heeft het bezit van maximaal 30 gram cannabisbladeren en andere producten gelegaliseerd voor inwoners van 21 jaar en ouder. Voor niet-ingezetenen geldt de helft van deze hoeveelheid. De staat heeft commerciële verkooppunten met een vergunning gelegaliseerd; thuis telers mogen maximaal 5 bloeiende planten kweken.
Maine	2016	Question 1	✓		✓		✓	Maine heeft het bezit van 2,5 ounces gelegaliseerd, waarbij niet meer dan 5g geconcentreerd mag zijn, voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Thuis kwekers mogen legaal 3 volwassen planten en 12 onrijpe planten kweken. Maine heeft daarnaast vergunde commerciële verkooppunten gelegaliseerd.
Maryland	2022	Marijuana Legalization Amendment (Question 4)	✓		✓		✓	Maryland heeft het bezit van 1,5 ons cannabis, 12 gram concentraat en andere producten gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Thuisweek is legaal voor maximaal 2 bloeiende planten per woning, net als commerciële verkooppunten met een vergunning.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Massachusetts	2016	Question 4	✓		✓		✓	Massachusetts heeft bezit gelegaliseerd voor personen ouder dan 21 jaar, met een limiet van 1 <i>ounce</i> cannabis en 5g concentraat in het openbaar, of 10 <i>ounces</i> in totaal in een privéwoning. De staat heeft thuisteelt toegestaan voor maximaal 6 bloeiende planten per volwassene, met een maximum van 12 per woning. Commerciële verkooppunten met vergunning zijn ook gelegaliseerd.
Michigan	2018	Proposal 1	✓		✓		✓	Michigan heeft bezit gelegaliseerd voor personen ouder dan 21, met een limiet van 2,5 <i>ounce</i> cannabis in het openbaar of 10 <i>ounces</i> cannabis in een privéwoning. Michigan heeft thuisteelt toegestaan voor maximaal 12 bloeiende planten per volwassene. Commerciële verkooppunten met vergunning zijn ook gelegaliseerd.
Minnesota	2023	HF100	✓		(✓)		(✓)	Minnesota heeft het bezit van maximaal 2 <i>ounce</i> cannabis, 8 gram concentraat en andere producten gelegaliseerd voor volwassenen boven de 21 jaar. Hoewel commerciële verkooppunten met vergunning volgens de wet mag worden geïntroduceerd, is het in de praktijk nog niet is ingevoerd. Thuisteelt is legaal voor maximaal 8 planten per volwassene, waarvan er 4 mogen bloeien.
Missouri	2022	Amendment 3	✓		✓		✓	Missouri heeft cannabis gelegaliseerd voor volwassenen boven de 21 met een bezit van 3 <i>ounces</i> cannabis. Hoewel thuisteelt legaal is, moeten kwekers een vergunning aanvragen bij de cannabisregulator van de staat en zijn ze beperkt tot 12 planten per woning, waarvan de helft in bloei mag staan. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn ook toegestaan.
Montana	2020	Initiative I-190 CI-118	✓		✓		✓	In Montana mogen volwassenen boven de 21 legaal tot 1 <i>ounce</i> cannabis en 8g concentraat bezitten en 4 planten bezitten, waarvan de helft volwassen mag zijn. Huishoudens mogen tot 8 planten kweken, waarvan de helft volwassen mag zijn. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn ook gelegaliseerd in Montana.
Nevada	2016	Question 2	✓		✓		✓	Nevada heeft het bezit van 1 <i>ounce</i> cannabis en 1/8 <i>ounce</i> concentraat gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Thuiskekers mogen maximaal 6 bloeiende planten kweken, met een maximum van 12 per woning. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn ook gelegaliseerd in Nevada.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
New Jersey	2020	New Jersey Marijuana Legalization Amendment	✓		✓		✓	New Jersey heeft het bezit van 6 ounce cannabis gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar en heeft commerciële verkooppunten met een vergunning toegestaan. Thuisweek is niet toegestaan.
New Mexico	2021	House Bill 2	✓		✓		✓	In New Mexico mogen volwassenen boven de 21 tot 2 ounces cannabis, 16g concentraat en andere producten bezitten. Volwassenen mogen per persoon 6 planten bezitten. Voor huishoudens is het limiet 12 planten. New Mexico heeft daarnaast gelicentieerde commerciële verkooppunten gelegaliseerd.
New York	2021	Senate Bill S854A	✓		✓		✓	New York heeft het bezit van 3 ounce cannabis en 24g concentraat gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Thuisweek is toegestaan met een maximum van 6 planten per volwassene, waarvan de helft mag bloeien, en 12 planten per woning, waarvan de helft mag bloeien. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn legaal in New York.
Ohio	2023	Issue 2	✓		(✓)		(✓)	In Ohio mogen volwassenen boven de 21 tot 2,5 ounces cannabis, 15g extracten en andere producten bezitten. Volwassenen mogen daarnaast 6 bloeiende planten per volwassene kweken en maximaal 12 bloeiende planten per woning. Commerciële verkooppunten met vergunning zijn niet legaal, maar de staat is van plan om ze in de toekomst toe te staan.
Oregon	2014	Measure 91	✓		✓		✓	In Oregon mogen volwassenen ouder dan 21 jaar één ons cannabis en 1 ons concentraat en andere producten in het openbaar bezitten. In hun privéwoning is het bezit van 8 ounce cannabis toegestaan. Cannabis mag thuis worden gekweekt met een limiet van 4 bloeiende planten per volwassene, en commerciële verkoop met vergunning is gelegaliseerd.
Rhode Island	2022	Rhode Island Cannabis Act	✓		✓		✓	Rhode Island heeft het bezit van 1 ounce cannabis in het openbaar en 10 ounces in privéruimtes gelegaliseerd voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Thuisweek is toegestaan voor maximaal 6 planten per volwassene, waarvan de helft mag bloeien, en commerciële verkooppunten met een vergunning zijn toegestaan.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Vermont	2018	Legislative Bill H.511	✓		✓		✓	In Vermont is het bezit van maximaal 1 ounce cannabis en 5g concentraat legaal voor volwassenen ouder dan 21 jaar. Volwassenen mogen in totaal maximaal 6 planten kweken, waarvan er 2 mogen bloeien. Commerciële verkoop met vergunning is ook toegestaan.
Virginia	2021	Senate Bill 1406 House Bill 2312	✓				✓	Virginia heeft het bezit van 1 ounce cannabis of gelijkwaardig in het openbaar gelegaliseerd en een ongelimiteerde hoeveelheid cannabis in privé voor volwassenen boven de 21 jaar. Thuisweek is legaal tot een maximum van 4 planten, waarvan 2 bloeiende, per volwassene en per woning. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn niet toegestaan.
Washington	2012	Initative 502	(✓)		✓		✓	Voor volwassenen ouder dan 21 jaar heeft Washington het bezit van 1 ounce cannabis, 7g concentraat en andere producten gelegaliseerd. Commerciële verkooppunten met een vergunning zijn legaal, maar thuisteelt niet.
<i>Canada</i>								
Alberta	2018	Bill C-45 en Bill C-46	✓		✓		✓	Alberta staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis te verkopen in winkels en online (de overheid was tot 2022 verantwoordelijk voor de verkoop online). Thuisweek is toegestaan.
British Columbia			✓		✓	✓	✓	British Columbia staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis te verkopen in winkels, naast door de overheid beheerde winkels. Thuisteelt is toegestaan.
Manitoba					✓		✓	Manitoba staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis in winkels te verkopen.
New Brunswick			✓		✓	✓	✓	New Brunswick staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis te verkopen in winkels (sinds 2022), naast door de overheid beheerde winkels. Thuisteelt is toegestaan.

Jurisdictie	Jaar wetgeving	Naam wetgeving	Thuis-teelt	Clubs	Retail shops	Overheids-verkoop	Profes-sionele telers	Samenvatting
Newfound-land and Labrador			✓		✓	✓	✓	Newfoundland and Labrador staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis in winkels te verkopen. Een door de overheid beheerd bedrijf verkoopt uitsluitend online en in gemeenschappen waar geen particuliere winkeliers actief willen zijn. Thuisteelt is toegestaan.
Northwest Territories			✓		✓		✓	Northwest Territories staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis te verkopen in winkels. Een door de overheid beheerd bedrijf verkoopt cannabis online. Thuisteelt is toegestaan.
Nova Scotia			✓			✓	✓	Nova Scotia staat een door de overheid beheerd bedrijf toe om cannabis te verkopen. Thuisteelt is toegestaan.
Nunavut			✓		✓	✓	✓	Nunavut staat de Nunavut Liquor and Cannabis Commission toe om cannabis te verkopen op afstand (online en per telefoon), in fysieke winkels en via een gemachtigd bedrijf. Thuisteelt is toegestaan.
Ontario			✓		✓	✓	✓	Ontario staat bedrijven met een vergunning toe om cannabis te verkopen in winkels. Een door de overheid beheerd bedrijf verkoopt online. Thuisteelt is toegestaan
Prince Edward Island			✓			✓	✓	Prince Edward Island staat thuisteelt toe. Een door de overheid beheerd bedrijf verkoopt cannabis online en in winkels.
Quebec						✓	✓	Een door de overheid beheerd bedrijf verkoopt cannabis online en in winkels.
Saskatchewan			✓		✓			Thuisteelt is toegestaan. Bedrijven met vergunning mogen cannabis verkopen.
Yukon			✓		✓			Thuisteelt is toegestaan. Bedrijven met vergunning mogen cannabis verkopen

3.3. Voorgenomen wijzigingen van cannabisbeleid

Naast de reeds goedgekeurde en geïmplementeerde benaderingen voor het reguleren van de aanbodkant van cannabis, zijn er momenteel andere experimenten en cannabisbeleidsplannen. Zo heeft Tsjechië plannen aangekondigd om de cannabiswetgeving te hervormen, hoewel verdere details nog niet bekend zijn. En in Zwitserland zijn experimenten mogelijk gemaakt waarbij cannabis voor niet-medische doeleinden onder bepaalde voorwaarden kan worden verstrekt. Ten slotte heeft Duitsland tijdens de loop van dit onderzoek een nieuw wettelijk kader aangenomen en ingevoerd, dat thuishoudt en een variant van cannabisclubs toestaat.

3.3.1. Tsjechië

In 2022 kondigde Tsjechië plannen aan om een gereguleerd en belast distributiesysteem op te zetten voor cannabis voor recreatief gebruik. Er zijn op het moment van schrijven echter nog geen gedetailleerde plannen beschikbaar. In april 2023 keurde de regering het herziene Verslavingsbeleidsactieplan 2023-2025 goed, 'gebaseerd op een wetenschappelijk bewezen en gebalanceerd concept van risicopreventie en schadebeperking' (Secretariaat van de regeringsraad voor de coördinatie van het verslavingsbeleid 2023). Een van de doelen in het Actieplan is het opzetten van een 'gereguleerde drugsmarkt' voor cannabis en andere stoffen, waaronder tabak en alcohol (en gokken). De regering stelt voor om verschillende modellen voor regulering te implementeren die gebaseerd zijn op het niveau van het risico voor de volksgezondheid van de betreffende stof. Deze modellen

omvatten onder meer de regulering van prijzen, belasting en reclame. Het doel is om het optimale regelgevingskader voor individuele stoffen in Tsjechië te vinden en een volledig ongecontroleerde legale of illegale markt te vermijden. Het voorstel omvat ook een vereiste wetenschappelijke evaluatie van de effecten van cannabisregulering om het principe van bescherming van de volksgezondheid te waarborgen en schade en risico's te minimaliseren. Tegelijk wordt ook gestreefd naar beperking van de illegale markt.

3.3.2. Zwitserland

Producten met een laag THC-gehalte (<1 procent) zijn onder bepaalde voorwaarden toegestaan in Zwitserland (Ch.ch z.d.). Op 15 mei 2021 werd tevens een wijziging van de Federale Drugswet aangenomen, waardoor experimenten met de distributie van niet-medicinale cannabis mogelijk werden (Federal Office of Public Health 2021). Deze experimenten zijn bedoeld om de basis te leggen voor toekomstige wettelijke voorschriften. Een wijziging van de Federale Wet op de Verdovende Middelen en Psychotrope Stoffen (Artikel 8a NarcA) stelde het juridisch kader vast voor het uitvoeren van de beperkte, tijdsgebonden wetenschappelijke experimenten (Federal Authorities of the Swiss Confederation 2021). De gewijzigde wet zal gedurende een periode van tien jaar van kracht zijn.

In de context van deze ontwikkelingen, zijn er verschillende experimentaanvragen om cannabis te distribueren via apotheken, cannabisclubs, non-profitwinkels of online. In de periode tot 1 januari 2024 zijn zeven aanvragen goedgekeurd met verschillende looptijden.⁶

6 Zie voor een actueel overzicht de website van het Federal Office of Public Health. Geraadpleegd op: 3 juli 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte/bewilligte-pilotversuche.html>

Het Federal Office of Public Health van Zwitserland heeft tevens een kader opgesteld dat als leidraad dient voor de evaluaties van de pilotproeven (Federal Office of Public Health 2021). Experimenten moeten ook voldoen aan bepaalde vooraf vastgestelde kaders en voorwaarden, waaronder:

- THC-beperkingen:
 - Deelnemers mogen cannabisproducten kopen tot het equivalent van maximaal 10 gram THC per maand (deelnemers kunnen dus meer product kopen met lage THC-gehalten ten opzichte van producten met een hoog THC-gehalte).
 - Cannabisproducten mogen een THC-gehalte bevatten van maximaal 20 procent.⁷
- Het doorgeven van cannabisproducten aan derden, reclame maken en consumptie op openbare plaatsen is verboden.
- Deelnemersbeperkingen:
 - Minimumleeftijd van 18 jaar;
 - Moet al een cannabisgebruiker zijn;
 - Maximaal 5,000 deelnemers per experiment;
 - Moet inwoner zijn van het deelnemende kanton.
- Medisch toezicht vereist.
- Maximale duur van het experiment is vijf jaar met de mogelijkheid tot verlenging met twee jaar.

In de casestudie van Zwitserland in Hoofdstuk 10 beschrijven we de Zwitserse situatie in meer detail.

3.3.3. Duitsland⁸

Duitsland heeft op 1 april 2024 – tijdens de looptijd van dit onderzoek – cannabis gedeeltelijk gelegaliseerd. Volwassenen mogen tot 25 gram cannabis bezitten en voor eigen gebruik telen. Daarnaast mogen niet-commerciële verenigingen tot 500 leden gezamenlijk cannabis telen en verdelen onder bepaalde voorwaarden. Commerciële verkoop van cannabis blijft verboden.

De nieuwe cannabiswet (*Cannabisgesetz* 2024) volgt uit een initiatief in het coalitieakkoord van de huidige regering. Na de verkiezingen van 2021 kondigde de nieuwe Duitse regering aan dat zij gecontroleerde verkoop van cannabis voor recreatieve doeleinden in winkels met een licentie zou introduceren (SPD, Bündnis 90/Die Grünen, & FDP 2021). Het doel was om de kwaliteit van cannabis te waarborgen, om verontreinigde cannabis tegen te gaan en om minderjarigen te beschermen. In oktober 2022 bracht de regering een document uit waarin deze plannen werden uiteengezet, samen met een impactbeoordeling van vier jaar (Bundesministerium für Gesundheit 2022). Verdere details kwamen naar voren in april 2023, met een tweepijlermodel onder leiding van het federale Ministerie van Volksgezondheid (Bundesministerium für Gesundheit 2023): een pijler omvat privé- (thuis-) en gemeenschappelijke teelt met beperkingen op het aantal planten en openbaar bezit. De andere pijler omvat het testen van beperkte commerciële verkoop in geselecteerde regio's middels een wetenschappelijke studie van vijf jaar (vanaf het opzetten van de leveringsketen). In de loop van 2023 en tijdens de looptijd van dit onderzoek vonden nog meer parlementaire en publieke discussies plaats die verder vormgaven aan de Duitse cannabisplannen. We beschrijven deze ontwikkelingen en de

7 Voor edibles geldt dat er niet meer dan 10 mg THC per eenheid is toegestaan.

8 De situatie in Duitsland wordt uitgebreid toegelicht als een casestudie in Hoofdstuk 9.

beleidsdoelen in meer detail in de casestudie over Duitsland in hoofdstuk 5.

3.4. Overige internationale ontwikkelingen

Het Thaise ministerie van Volksgezondheid publiceerde op 8 februari 2022 een herziene lijst van verdovende middelen waarbij cannabisproducten met een THC-gehalte van minder dan 0,2 procent THC waren verwijderd. Verder werd bezit en teelt gedecriminaliseerd, alhoewel voor teelt een vergunning nodig is. Officieel blijft cannabis voor recreatief gebruik illegaal (Ministry of Public Health Thailand 2022). Daarmee valt Thailand naar onze inschatting buiten de afbakening voor de inventarisatie. Niettemin hebben deze hervormingen aanleiding gegeven voor de razendsnelle ontwikkeling van een gedoogde cannabismarkt met openlijke verkooppunten en commerciële uitingen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen nam de Thaise regering het besluit om cannabis weer te 're-criminaliseren' (Tanakasempipat 2024).

In Jamaica heeft de overheid in 2015 een wet aangenomen waarin cannabisbezit in 'kleine' hoeveelheden (tot 57 gram) wordt beschouwd als een klein vergrijp in plaats van een strafbaar feit. Daarnaast creëerde de wet een reguleringsraamwerk voor cannabis voor medicinale doeleinden. Ook thuisteelt tot vijf planten wordt door de wet toegestaan en belijdende rastafari mogen legaal cannabis gebruiken (Associated Press 2015). Het gebruik van cannabis voor recreatief gebruik blijft illegaal, waardoor Jamaica buiten de afbakening valt voor de inventarisatie.

Decriminalisering van het bezit van kleine hoeveelheden cannabis werd in Mexico in 2009 ingevoerd (Associated Press 2009). Het Hooggerechtshof oordeelde daarnaast in 2015 dat het verbod op cannabisgebruik en thuisteelt in strijd is met de Mexicaanse grondwet

(Agren 2015). Hierna volgden nog drie andere uitspraken. Toen het hooggerechtshof voor de vijfde keer in 2018 een soortgelijk oordeel gaf (vijf uitspraken zijn volgens de Mexicaanse grondwet een kritiek aantal), werd deze uitspraak bindend en kreeg de overheid 90 dagen om formeel cannabis te legaliseren. Deze deadline werd niet gehaald (International Drug Policy Consortium 2021). In 2021 stemde het Parlement in met een wet om cannabis voor recreatief gebruik te legaliseren. De Senaat heeft echter nog niet ingestemd met deze wetgeving, waardoor cannabis voor recreatief gebruik op dit moment niet gelegaliseerd is (Reuters 2023).

In India wordt cannabis gereguleerd door de *Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Act*, die onder andere het gebruik, verkoop en bezit van cannabis voor medicinaal en recreatief gebruik verbiedt. Deze wet is alleen van toepassing op de bloemtoppen van de cannabisplant. Bladeren en zaden zijn niet verboden en staten hebben de mogelijkheid om dit zelf te reguleren. In verschillende staten is het dan ook toegestaan om *bhang* (een lokaal product gemaakt van cannabisbladeren) te consumeren (Mitta 2012). Deze legale status heeft het ook mogelijk gemaakt om via een juridische achterdeur cannabis voor medicinaal gebruik te verkopen, mits het product gemaakt is van cannabisbladeren of zaden, aangezien deze niet verboden zijn (Joshi 2020).

In Spanje zijn er ook opmerkelijke reguleringsinspanningen geweest, voornamelijk op regionaal niveau. Zowel Navarra (in 2014) als Catalonië (in 2017) hebben wetgeving goedgekeurd (na bottom-up volksinitiatieven) die Cannabis Social Clubs binnen elk van deze autonome regio's toestond. Deze werden echter later aangevochten en ongrondwettelijk verklaard, dus de twee kaders zijn niet langer van kracht (Pardal et al. 2023).

Ten slotte is er in Zuid-Afrika na een jarenlang traject een hervorming van cannabiswetgeving

bekrachtigd die de teelt en het bezit van de plant voor persoonlijk gebruik legaliseert. Met de definitieve goedkeuring van president Ramaphosa op 28 mei 2024 is Zuid-Afrika het eerste Afrikaanse land dat deze stap heeft gezet (The Presidency Republic of South Africa 2024). De nieuwe wetgeving reguleert het bezit, de teelt en het gebruik van cannabis voor persoonlijke doeleinden door volwassenen. De verkoop van cannabis en het creëren van een legale markt blijven echter verboden (South African Government 2024).⁹

3.5. Verankering van evaluatie in de wetswijzigingen

Het onderzoek naar de gevolgen van legalisering, zoals in de vorige paragraaf beschreven, betreft voornamelijk academische studies. In de Verenigde Staten zijn nauwelijks evaluaties bekend die zijn uitgevoerd door of in opdracht van de staatsoverheden zelf. Bovendien is het grotendeels onduidelijk of monitoring en evaluatie is verankerd in de wetgeving. Hiervoor zijn geen aanwijzingen gevonden. Dat geldt ook voor de overige jurisdicties als Luxemburg, Uruguay, en Malta.

In Canada daarentegen is evaluatie wel degelijk verankerd in de federale wetgeving van 2018. Deze zogenoemde *Cannabis Act legislative review* beoogde de voortgang te beoordelen richting het bereiken van de

formele doelstellingen op de volksgezondheid, consumptiepatronen en het effect op inheemse gemeenschappen (Government of Canada 2024). Volgens de taakomschrijving van het panel dat de opdracht kreeg deze review uit te voeren, moest het eindrapport uiterlijk 18 maanden na de oprichting van het panel worden voorgelegd aan de Canadese ministers van Volksgezondheid. In maart 2024 is de review gepubliceerd.

Ook in Duitsland zullen na de inwerkingtreding van de cannabiswet verschillende evaluaties plaatsvinden, zoals expliciet in paragraaf 43 van de cannabiswet wordt vermeld (Bundesministerium für Justiz 2024-A). Al na ruim een jaar (1 oktober 2025) wordt een eerste evaluatie verwacht naar de gevolgen van de wetswijziging voor kinderen en jongeren. Vervolgens wordt uiterlijk op 1 april 2026, twee jaar na de invoering, een tussentijdse evaluatie voorzien, waarin ook moet worden ingegaan op de effecten van de wet op cannabis-gerelateerde georganiseerde criminaliteit. Ten slotte geeft het federale ministerie van Volksgezondheid opdracht aan een onafhankelijke partij om een alomvattende en sluitende evaluatie uit te voeren, waarvan het verslag precies vier jaar na de inwerkingtreding (1 april 2028) moet worden ingediend.

9

Aangezien deze wet na 1 januari 2024 is bekrachtigd, viel deze buiten de afbakening van dit onderzoek en is deze ontwikkeling niet opgenomen in de hiervoor besproken inventarisatie.

4. Analyse van internationale reacties op hervormingen van cannabisbeleid

4.1. Analyse van INCB-jaarverslagen

Het Internationaal Comité van toezicht op verdovende middelen van de Verenigde Naties (VN) (*International Narcotics Control Board - INCB*) is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de implementatie van de internationale verdragen voor drugscontrole van de VN, waaronder het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* (1961), het *Verdrag over psychotrope stoffen* (1971) en het *VN-verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen* (1988). De INCB omschrijft zichzelf als een 'onafhankelijk en quasi-rechterlijk controleorgaan' en beoordeelt onder meer informatie die door overheden, VN-organen en andere internationale organisaties wordt aangeleverd, om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de bovengenoemde verdragen adequaat worden uitgevoerd door nationale overheden (INCB z.d.). De INCB houdt dialogen met landen in de vorm van reguliere consultaties en delegatiemissies om zijn mandaat uit te voeren en kan tevens maatregelen aanbevelen. De verdragen uit 1961, 1971 en 1988 geven de verplichting aan landen om bepaalde informatie aan te leveren, zoals een jaarlijks rapport over de werking van de verdragen, teksten van wet- en regelgeving die invloed hebben op de verdragen en significante ontwikkelingen in het misbruik van en de illegale handel in psychotrope stoffen op hun grondgebied. Landen zijn volgens de

verdragen echter niet verplicht om informatie te verstrekken over mogelijke gevolgen van beleidswijzigingen, zoals bijvoorbeeld *impact assessments*. Hoewel de INCB in sommige gevallen rapporteert over de mogelijke effecten van cannabisregulering, zoals in het themahoofdstuk over cannabisbeleid dat in het jaarlijks rapport van 2022 verscheen (INCB 2022), is het niet duidelijk in hoeverre deze informatie afkomstig was van landen zelf, of was aangeleverd door andere actoren.

De INCB stelt jaarlijks rapporten op waarin internationale ontwikkelingen op het gebied van verdovende middelen worden besproken en de algemene werking van het internationale drugsbestrijdingssysteem wordt beoordeeld. De analyse van de INCB-jaarverslagen laat zien dat ontwikkelingen in het cannabisbeleid niet onopgemerkt zijn gebleven. De zeven in het vorige hoofdstuk besproken landen met relevante ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid werden genoemd in de jaarverslagen. Discussies over deze ontwikkelingen kwamen daarnaast in alle geanalyseerde jaarverslagen voor (zie Tabel 4.1). Bovendien maken de rapporten van 2019 tot en met 2022 ook melding van wetsvoorstellen en experimenten met betrekking tot de productie en verkoop van cannabis voor recreatief gebruik in landen als Luxemburg, Zwitserland en Malta. Tabel 4.1 geeft een overzicht van landen die zijn genoemd in de INCB-jaarrapporten.

Tabel 4.1. Overzicht van landen genoemd in INCB-jaarverslagen in de context van cannabisbeleid

Land	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Australië								✓	✓		
Canada					✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Luxemburg								✓	✓	✓	✓
Malta										✓	✓
Zwitserland									✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Verenigde Staten	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Nederland	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓

Een van de belangrijkste bevindingen is dat de jaarverslagen aantonen dat de INCB stappen in de richting van een minder restrictief beleid voor productie en verkoop van cannabis (ten behoeve van recreatieve consumptie) consequent als onverenigbaar beschouwt met de eerdergenoemde internationale verdragen. Zo vermeldt het INCB-jaarverslag van 2022 dat:

Het Comité herinnert alle partijen bij het Verdrag van 1961, zoals gewijzigd, eraan dat, krachtens artikel 4, lid (c), van het Verdrag, en behoudens de bepalingen van het Verdrag, de productie, vervaardiging, uitvoer, invoer en distributie van, de handel in, en het gebruik en bezit van drugs uitsluitend beperkt zijn tot medische en wetenschappelijke doeleinden en dat alle

maatregelen die het gebruik van cannabis voor niet-medische doeleinden toestaan in strijd zijn met de wettelijke verplichting die op partijen bij het Verdrag rust. (INCB 2022,113; eigen vertaling).

Ondanks dit standpunt van de INCB laten de jaarverslagen zien dat acties vanuit die kant relatief beperkt zijn (zie Tabel 4.2). In plaats van het aanbevelen van sancties lijkt de INCB vooral te kiezen voor officiële dialogen en, in zeldzame gevallen, voor officiële missies naar de landen in kwestie. De rapporten in de periode tussen 2012 en 2022 maken slechts melding van twee officiële missies (naar Uruguay in 2015 en naar Canada in 2016) die betrekking hadden op legalisering van cannabis voor niet-medische en niet-wetenschappelijke doeleinden.

Tabel 4.2. Overzicht van ondernomen acties door de INCB

Land	INCB-Missie	Dialogoog	Nationale delegatie naar de INCB	Rapportage door jurisdictie
Australië	-	2019	-	-
Canada	2016	2018	-	-
Luxemburg	-	-	-	-
Malta	-	-	-	-
Zwitserland	-	-	-	-
Uruguay	2015	2012, 2014, 2016, 2020	2014, 2020	2017
Verenigde Staten	-	2014, 2016, 2021	-	-
Nederland	2018	2013, 2017, 2018, 2020, 2022	2013, 2017	-

NB: Dialogen verwijzen naar reguliere consultaties tussen de INCB en landen met betrekking tot cannabisbeleid voor recreatief gebruik. INCB-missies verwijzen naar uitzonderlijke bezoeken van INCB-delegaties aan landen om beleid-ontwikkelingen met betrekking tot cannabis voor recreatief gebruik te bespreken.

Hoewel het zo is dat de INCB relatief beperkte bevoegdheden heeft om naleving van de verdragen af te dwingen, zijn de bevindingen relevant omdat de INCB nog steeds verschillende instrumenten ter beschikking heeft om jurisdicties onder druk te zetten om zich aan de verdragen te houden (International Drug Policy Consortium 2008). Zoals benoemd in een briefing van het *International Drug Policy Consortium* (IDPC), kan de INCB een aantal acties ondernemen, variërend van het voeren van vertrouwelijk overleg tussen de betrokken partijen tot het ter sprake brengen van de casus bij de *Economische en Sociale Raad* (ECOSOC) van de VN, die op zijn beurt de Algemene Vergadering van de VN kan betrekken in de zaak. In extreme gevallen kan de INCB een drugsembargo aanbevelen.

4.2. Analyse van juridische beoordelingen van de verenigbaarheid van cannabisbeleidswijzigingen met betrekking tot internationale verdragen

Van de negen bronnen die binnen de tijdsafbakening (tot 2010) zijn achterhaald, bestaat het merendeel uit analyses van de legalisatieplannen in Duitsland (5), al moet hierbij worden opgemerkt dat niet alle bronnen betrekking hebben op de meest recente uiteenzetting van de Duitse plannen. Van deze bronnen bespreekt er een de algemene intentie van de Duitse regering om cannabis te legaliseren (Hofmann 2021), een het originele wetsvoorstel¹⁰ voor de legalisering en regulering van cannabisgebruik voor recreatief gebruik

10 Dit wetsvoorstel werd in 2015 ingediend door Bündnis 90/Die Grünen en heeft tot doel thuisteelt en verkoop in speciale winkels middels een gereguleerde toeleveringsketen te legaliseren.

uit 2015 (Hofmann 2022) en drie de plannen beschreven in het gepubliceerde document van de Duitse overheid in oktober 2022 (Van Kempen & Federova 2023; Wegener 2023; Hofmann 2023). Daarnaast zijn er twee bronnen die de situatie in Canada bespreken (Habibi & Hofmann 2017; Eliason & Howse 2018). Verder heeft deze inventarisatie telkens een bron gevonden voor de Verenigde Staten (Fandl 2021) en Australië/Gemenebest (Mostyn 2020).

De analyses zijn over het algemeen negatief over de vraag of de bovengenoemde cannabisbeleidswijzigingen verenigbaar zijn met internationale verdragen. Zo schrijft Mostyn (2020) in een analyse van beleidsontwikkelingen in Australië dat:

Gelet op de bewoording van Artikel 3(2), het doel van het verdrag (Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, 1988), een interpretatie te goeder trouw, en de intenties waarmee Australië en andere partijen dit verdrag hebben getekend, lijkt het zeer waarschijnlijk dat de rechtbank zou concluderen dat Australië de verplichting heeft om drugsbezit strafbaar te stellen. (p.141; eigen vertaling)

In het geval van Duitsland schreven Wegener (2023) en Hofmann (2021) dat het toestaan van cannabis anders dan voor medisch gebruik of onderzoek, of van het bezit van kleine hoeveelheden, internationale en Europese verdragen zou schenden. Beide bronnen gaven aan dat de enige mogelijkheid om dit conflict op te lossen een wijziging van de internationale verdragen zou zijn, wat ze onwaarschijnlijk achtten. Dit is ook de mening van Fandl (2021), die stelt dat een wijziging van de internationale verdragen de enige oplossing is om het legaliseren van cannabis

voor recreatief gebruik op federaal niveau in de Verenigde Staten niet in conflict te laten zijn met internationale verplichtingen.

Niet alle bronnen zijn negatief over de bovengenoemde vraag. Van Kempen en Federova (2023) zijn van mening dat regulering van cannabis voor recreatief gebruik verenigbaar is met de Europese regelgeving zoals vastgelegd in Kaderbesluit 2004/757/JBZ (Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel). Zij baseren hun argument op Artikel 2(1) waarin staat dat, met betrekking tot het produceren en verhandelen van cannabis:

Each Member State shall take the necessary measures to ensure that the following intentional conduct when committed without right is punishable.¹¹

Van Kempen en Fedorova (2023) geven aan de clause *without right*, in het Nederlands 'geen rechtvaardigingsgrond aanwezig', vanuit taalkundig perspectief een reguleringssysteem met betrekking tot cannabis voor recreatief gebruik toestaat en geen afbreuk doet aan het doel van de wet, mits het systeem geen grote internationale effecten heeft en de internationale samenwerking tegen internationale drugsmokkel niet hindert. De auteurs benoemen ook dat een vroege conceptversie van de *Entwurf eines Cannabiskontrollgesetzes* (CannKG), die door Bündnis 90/Die Grünen is ingediend, stelt dat de 'geen rechtvaardigingsgrond aanwezig'-clause in Kaderbesluit 2004/757/JBZ een uitzondering voorziet op de strafbaarstelling van druggerelateerde handelingen, wanneer dit door de staat is toegestaan via een regelgevend kader.

11

¹¹ 'Iedere lidstaat neemt de noodzakelijke maatregelen, opdat de volgende opzettelijke gedragingen bestraft worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is'. (Eigen vertaling).

Hofmann (2022 en 2023) en Wegener (2023) zijn echter sceptisch over het feit dat deze interpretatie stand zal houden voor de rechter. Volgens Hoffman (2022) is het Duitse cannabisvoorstel gebaseerd op een 'zeer formele en twijfelachtige interpretatie van Europese wetgeving'. Daarnaast geeft Hofmann (2023) aan dat de Duitse coalitieplannen die in 2021 zijn aangekondigd geen rekening houden met het verbod op cannabis dat is vastgelegd in Artikel 70 van het *Verdrag van Schengen*. Habibi en Hofmann (2017) concluderen ook dat de overheersende visie is dat een gereguleerde cannabismarkt zoals geïmplementeerd in Canada tegenstrijdig is met de internationale verdragen. Eliason en Howse (2018) zijn daarentegen van mening

dat het Canadese beleid wel in lijn kan zijn met internationaal recht en baseren zich op Canada's internationale verplichtingen met betrekking tot mensenrechten. Ze beargumenteren dat de juridische raamwerken van de VN voor mensenrechten en drugs deel uitmaken van één juridisch systeem, en dat in het geval van inconsistentie, verplichtingen met betrekking tot mensenrechten prioriteit moet hebben ten opzichte van verplichtingen die voortkomen uit wetgeving met betrekking tot drugs. Ook Van Kempen en Fedorova (2023) stellen in hun bespreking van Duitsland, dat het baseren van nationale cannabiswetgeving op (het beschermen van) mensenrechten een legitieme optie is om af te wijken van de internationale verplichtingen.

DEEL II:

Verdiepende casestudies

5. Vermont

De staat Vermont ligt in de regio New England en telt rond de 600,000 inwoners. Het is een kleine staat met een totaal oppervlak van ongeveer 25,000 vierkante kilometer. Hiermee is Vermont een van de kleinste staten in de Verenigde Staten in termen van inwoneraantal en oppervlakte. Het heeft daarnaast ook de kleinste economie van alle staten in het land.

5.1. Samenvatting van het beleid

Vermont is een unieke casus in de Verenigde Staten met betrekking tot cannabisregulering,

omdat de staat als eerste in het land cannabis voor recreatief gebruik via een wetgevend proces legaliseerde in plaats van via referenda zoals die in de staten Colorado en Washington zijn gehouden. Daarnaast bevat het model in Vermont bepaalde elementen die afwijken van andere reguleringsmodellen, zoals de focus op het bevorderen van toegang tot de cannabismarkt door kleine boerenbedrijven en het gebruik van een opt-insysteem voor gemeenten met betrekking tot het toelaten van cannabisverkoop.

Tabel 5.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Vermont

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Bezit	Minimumleeftijd van 21 jaar	Geen	Tot 1 ounce cannabis, of maximaal 5g concentraat	Verbod op gebruik in publieke ruimte	
Thuisteelt	Minimumleeftijd van 21 jaar	Geen	6 planten per huishouden, waarvan maximaal 2 volwassen planten	Alleen in private woning, buiten het zicht in een ruimte die kan worden afgesloten	Cannabis mag niet worden verkocht
Verkoop	Minimumleeftijd van 21 jaar	Maximaal 30 procent THC in cannabis Maximum 60 procent THC in cannabis concentraat	1 ounce cannabis per transactie	Minimum 500 feet ¹² van scholen	Geen gebruik op locatie Thuislevering niet toegestaan

Vermont legaliseerde thuisteelt en bezit van cannabis voor recreatief gebruik in 2018 met Act 86 en vervolgens retailverkoop in 2020 met Act 164. Gemeenten moeten actief instemmen met de verkoop via een zogenaamde opt-inregeling. Op het moment van schrijven in juni 2023 hebben 78 van de 247 lokale jurisdicties gekozen voor deze opt-in.

Personen van 21 jaar en ouder mogen zes cannabisplanten in huis hebben (waarvan maximaal twee planten volwassen mogen zijn), tot een ounce (ongeveer 28 gram) aan cannabis bezitten en cannabis kopen bij verkooppunten die daarvoor een vergunning hebben, met een verkooplimiet van een ounce per transactie.¹³ In het geval dat personen thuis cannabis cultiveren, gelden geen limieten aan bezit thuis mits de cannabis van de twee volwassen planten afkomstig is. Thuislevering van cannabis voor recreatief gebruik is niet toegestaan. Wel kan cannabis online worden besteld om op te halen in de winkel.

Cannabisproducten zijn onderhevig aan een 6 procent verkoopbelasting, waarvan de opbrengsten worden besteed aan naschoolse en zomeractiviteiten voor kinderen. Daarnaast heft Vermont ook accijns van 14 procent, waarvan een derde naar preventieprogramma's gaat. Ook hebben county's de mogelijkheid om 1 procent aan *local option tax* te heffen bij de verkoop van cannabis.

Er zijn verschillende soorten vergunningen beschikbaar voor cannabisbedrijven. Zo zijn er meerdere commerciële telersvergunningen voor zowel binnen, buiten en gemengde kweek. Daarnaast bestaat er een speciale vergunning voor kleine kwekers die uit minder dan 1,000 vierkante voet (92,9 m²) bestaan. De staat Vermont beoogt met de wetgeving ook deze kleine bedrijven betere toegang te

verschaffen tot de cannabismarkt. Tevens zijn er vrijstellingen voor bepaalde regelgeving zoals verpakking- en labelingregels. Daarnaast moeten bedrijven met een geïntegreerde vergunning, dat wil zeggen een vergunning voor verschillende bedrijfsactiviteiten zoals retailverkoop en teelt, voor minimaal 25 procent van hun cannabis inkopen van kleine kwekers. Ten slotte is er ook aandacht besteed aan groepen die disproportioneel werden geraakt door het eerdere verbod en de handhaving op cannabis. Zo bestaan er zogenaemde social equity applications, die mensen uit groepen die disproportioneel zijn geraakt door het cannabisverbod kunnen aanvragen,¹⁴ waardoor ze recht krijgen op verminderde kosten met betrekking tot hun vergunning, mentorprogramma's en de mogelijkheid om subsidies en leningen met een lage rente te ontvangen van het Vermont Cannabis Business Development Fund.

Er zijn geen beperkingen ten aanzien van de verkoop van andere cannabisproducten zoals *edibles*, concentraten of olie. Voor de cannabisproducten geldt wel een THC-limiet van 30 procent op cannabistoppen en 60 procent op concentraten. Er bestaan ook verschillende regels voor het verpakken en labelen van cannabisproducten voor de verkoop en transport. Zo wordt er een gestandaardiseerd symbool gehanteerd om THC aan te duiden en mag de verpakking geen minderjarigen aanspreken, bijvoorbeeld door het afbeelden van strip- en filmfiguren. Ook moet cannabis die aan consumenten wordt verkocht, verpakt zijn in herbruikbaar materiaal en op een manier dat kinderen jonger dan vijf jaar het niet makkelijk kunnen openmaken. Daarnaast schrijft de wet voor dat bedrijven moeten bijhouden wat er met cannabis

13 Met betrekking tot andere cannabisproducten vertaalt dit zich naar 14 gram aan concentraat, 8 of 16 vapepatronen aan 1 gram of 0,5 gram THC en 168 edibles met 50mg THC per verpakking.

14 Dit heeft met name betrekking op historisch benadeelde groepen zoals etnische minderheden (Cannabis Control Board 2024-B).

gebeurt door de hele verkoopcyclus. Dit wordt ook wel *seed-to-sale tracking* genoemd. In de praktijk moeten bedrijven die actief zijn in de cannabisindustrie hun inventaris aan cannabisproducten bijhouden en rapporteren.

In juni 2024 waren in totaal 76 cannabisretailers actief in de staat (Cannabis Control Board 2024-A). De laatste schattingen met betrekking tot de inkomsten van de regulering van cannabis voor recreatief gebruik dateren uit begin 2023 (Vermont House Committee on Ways and Means 2023). Deze schattingen geven aan dat de staat in 2024 15.4 miljoen dollar kan innen aan belastingen. In 2025 zou dit moeten oplopen naar 20.1 miljoen dollar.

5.2. Achtergrond en de weg naar regulering

Vermont legaliseerde niet-medisch bezit en thuisteelt van cannabis in 2018, voordat het in 2020 een gereguleerd verkoopmodel introduceerde. De staat vormt een relatieve uitzondering in de Verenigde Staten wat betreft de regulering van cannabis voor recreatief gebruik. De overige staten in de Verenigde Staten die tot 2018 cannabis voor recreatief gebruik hadden gereguleerd,¹⁵ hadden dit namelijk gedaan via initiatiefwetten en referenda. Dit was niet het geval in Vermont, waar regulering van cannabis voor recreatief gebruik werd ingevoerd door middel van een wetgevingstraject (legislative process) (West et al 2022). De weg naar deze beleidsverandering duurde relatief lang, met aanbodvormen (thuisteelt en verkoop) die gefaseerd werden ingevoerd op basis van verschillende wetten.

De weg naar regulering in Vermont begon in 2013 met de decriminalisering van bezit van cannabis tot een *ounce* (ongeveer 28 gram) (Vermont State Legislature 2013). Sinds 2004

was het voor gekwalificeerde en geregistreerde patiënten al toegestaan om cannabis te bezitten en te kweken voor persoonlijk medicinaal gebruik (Hill 2004).

Hierbij moet worden aangetekend dat cannabis op federaal niveau verboden is. Sinds de *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act* van 1970, met daarin Title II, de *Controlled Substances Act*, wordt cannabis geclassificeerd als een Schedule I-substantie, wat betekent dat het wordt gezien als 'drugs zonder huidige aanvaard medisch gebruik en met een grote kans op misbruik' (DEA 2024). Onder deze wetgeving is cannabisbezit, teelt en distributie illegaal, tenzij het onderdeel vormt van (federaal goedgekeurd) wetenschappelijk onderzoek (Sacco et al. 2023). Hoewel de federale overheid in principe het verbod op statelijk niveau kan handhaven, publiceerde de plaatsvervangend procureur-generaal van het *US Department of Justice*, James Cole, in navolging van statelijke hervormingen van de wetgeving voor cannabis voor recreatief gebruik in Colorado en Californië, in 2013 een Memorandum waarin richtlijnen met betrekking tot federale handhaving uiteen werden gezet (Office of the Deputy Attorney General 2013). De *Cole Memo* stelt onder meer dat de federale overheid geen cannabisverbod zal handhaven in staten die cannabis legaliseren, mits de wetgeving in lijn is met federale prioriteiten, waaronder het voorkomen van cannabisgebruik door minderjarigen, het bestrijden van criminele groeperingen en het tegengaan van rijden onder invloed van cannabis (Marchini en Parino 2016). Hiermee veranderde het *de facto* beleid van de federale overheid zonder afbreuk te doen aan het *de jure* verbod. Zelfs na het intrekken van de *Cole Memo* door procureur-generaal Jeff Sessions in 2018, heeft de federale overheid geen stappen ondernomen richting strengere handhaving (Patton 2020).

15

Colorado, Washington, Alaska, Oregon, Californië, Nevada, Maine en Massachusetts.

Figuur 5.1. Tijdlijn van hervormingen in Vermont

- **2013:** Act 76 wordt aangenomen en decriminaliseert cannabisbezit van een *ounce* of minder.
- **2016:** De Senaat neemt een wetsvoorstel aan om bezit, verkoop en teelt van cannabis voor recreatief gebruik toe te staan. Dit voorstel strandt echter in het Huis van Afgevaardigden.
- **2017:** De Gouverneur van Vermont spreekt een veto uit over een gezamenlijk wetsvoorstel van de Senaat en het Huis van Afgevaardigden om bezit en teelt van cannabis voor recreatief gebruik toe te staan.
- **2018:** Act 86, een gewijzigde versie van het wetsvoorstel uit 2017, wordt aangenomen en legaliseert bezit en teelt van cannabis voor recreatief gebruik.
- **2020:** Act 164 wordt aangenomen en legaliseert de commerciële verkoop van cannabis.

Tussen decriminalisering in 2013 en regulering van thuisteelt in 2018 zijn verschillende pogingen gedaan om een gereguleerd model te introduceren. In 2016 probeerde de Senaat bezit en verkoop te reguleren via een wetsvoorstel dat was ingediend door zowel een Democratische als een Republikeinse senator (Vermont State Legislature 2016; Interview V3). Hoewel dit voorstel werd gesteund door de gouverneur van Vermont en ook door de Senaat werd aangenomen, strandde het wetsvoorstel uiteindelijk in het Huis van Afgevaardigden van Vermont (Kinzel 2016; Interview V3). Ook andere voorstellen, waaronder een voorstel om thuisteelt van cannabis voor niet-medische doeleinden te decriminaliseren, werden in de 2016-sessie niet gehaald (Kinzel 2016). Hoewel een enquête in die tijd aangaf dat de meerderheid van de bevolking voor legalisering was (Vermont Public 2016-A), hadden het Huis van Afgevaardigden en de Senaat verschillende opvattingen over welk reguleringsmodel in Vermont moest worden geïmplementeerd. In tegenstelling tot de Senaat was de meerderheid van het Huis tegen het reguleren van verkoop en gaf in plaats daarvan de voorkeur aan het legaliseren van bezit en thuisteelt op kleine schaal en voor persoonlijk gebruik (NPR 2017).

Dit verschil in opvatting tussen het Huis en de Senaat resulteerde in 2017 tot een zogenaamde *hybrid bill* (gezamenlijk wetsvoorstel), die als compromis tussen de twee Kamers werd opgesteld. In dit voorstel werd alleen bezit en thuisteelt toegestaan, maar zou ook een speciale commissie worden opgericht om onderzoek te doen naar de regulering van de verkoop van cannabis (Vermont State Legislature 2017). Echter sprak de gouverneur, Phil Scott, hierover een veto uit. In zijn uiteenzetting van de redenen hiervoor, stelde hij dat hij onder meer vragen had over de verkeersveiligheid, aangezien er nog geen systeem was om cannabis bij chauffeurs te detecteren. Ook was hij van mening dat het wetsvoorstel meer onderdelen moest bevatten om minderjarigen te beschermen en was er naar zijn mening ook onvoldoende oog voor verslavingspreventie (Scott 2017).

Uiteindelijk werd in 2018 een gewijzigde versie van de *hybrid bill* aangenomen waarin de zorgen van de gouverneur met betrekking tot verkeersveiligheid en het beschermen van minderjarigen waren weggenomen. Deze wet legaliseerde de thuisteelt van twee volwassen planten en vier onvolwassen planten, alsmede het bezit van cannabis voor niet-medische

doeleinden voor personen van 21 jaar en ouder (Vermont State Legislature 2018). Hiermee werd Vermont dus de eerste staat in de Verenigde Staten die cannabis via de wetgevende macht legaliseerde (West et al, 2022). Hoewel er geen reguleringsmodel werd gecreëerd voor de verkoop van cannabis, werd er wel een speciale commissie opgericht om hier onderzoek naar te doen en een mogelijk reguleringsraamwerk uit te werken (Washington Post 2018; Interview V3).

In 2020 werd dan ook de verkoop van cannabis voor recreatief gebruik toegestaan. De wet, genaamd *Act 164*, richtte onder meer het *Cannabis Control Board* op om cannabisregulering te implementeren voor zowel medische als recreatieve doeleinden (Vermont State Legislature 2020). De wet creëerde ook verschillende vergunningen voor de cannabisindustrie voor kwekers, groothandelaren, fabrikanten, testlaboratoria, verkopers en een geïntegreerde vergunning voor meerdere activiteiten. Medische verkooppunten, die al sinds 2013 in de staat actief waren, konden met deze wet ook cannabis voor recreatief gebruik verkopen. Hoewel er geen limiet is op het aantal vergunningen dat mag worden afgegeven, schrijft de wet voor dat lokale gemeenten actief retailverkoop moeten toestaan via een opt-insysteem, wat in de praktijk betekent dat er een lokaal referendum moet worden gehouden in de gemeente voordat retailbedrijven daar kunnen opereren (Essex Vermont 2024). Gemeenten kunnen deze bedrijven pas toelaten nadat tijdens een publieke gemeentelijke bijeenkomst een meerderheid van de aanwezigen hiermee middels een geheime stemming heeft ingestemd (Vermont State Legislature 2020). De wet bevatte ten slotte ook belastingmaatregelen. Zo gaat de opbrengst van de 6 procent verkoopbelasting naar naschoolse en zomerprogramma's voor kinderen en gaat bijna een derde van de 14

procent accijnsbelasting naar preventie en onderwijsprogramma's.

Gouverneur Phil Scott weigerde de wet formeel te tekenen maar sprak ook geen veto uit, waardoor het voorstel conform de grondwet van de staat Vermont van kracht kon worden. In een brief aan de Senaat motiveert Scott deze beslissing door te stellen dat de wet tegemoetkomt aan diverse eisen, zoals het geld dat wordt begroot voor preventie, de training voor agenten om cannabisgebruik bij chauffeurs te detecteren en de opt-inregeling voor gemeenten. Maar hij stelt ook dat er meer werk nodig is op het gebied van het beschermen van minderjarigen en van maatregelen die gemeenschappen moeten compenseren die disproportioneel zijn geraakt door de criminalisering van cannabis (Scott 2020). Vervolgens werd *Act 164* drie keer geamendeerd, in 2021 (*Act 62*), 2022 (*Act 158*) en 2023 (*Act 65*), die meerdere wijzigingen bevatten, waaronder maatregelen om *social equity applicants* en kleine kwekers te helpen, veranderingen in advertentie- en verpakkingsregels en nieuwe regelgeving voor mensen werkzaam in de cannabissector (Vermont State Legislature 2021; 2022; 2023).

5.3. Expliciete en onderliggende redenen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

5.3.1. Expliciete doelen

Vermont voerde, zoals eerder werd vermeld, cannabisregulering gefaseerd in. De wetten die verschillende aanbodvormen reguleerden, bevatten dan ook elk specifieke beleidsdoelen. Zo beschrijft de wet uit 2018 die thuisteelt toestaat, dat:

Door een regelgevende structuur aan te nemen voor het legaliseren en licentiëren van de marihuanamarkt, kan Vermont drugswetten herzien die een ongelijk effect

hebben op raciale minderheden, de toegang tot marihuana door jongeren helpen voorkomen, de veiligheid en kwaliteit van marihuana die door Vermonters wordt geconsumeerd beter controleren, de illegale marihuanamarkt aanzienlijk terugdringen en inkomsten gebruiken om preventie van middelengebruik en onderwijs en handhaving van de wetten inzake rijden onder invloed te ondersteunen. (Vermont State Legislature 2018, 25; eigen vertaling).

Het wetsvoorstel impliceert in deze passage dat er verschillende voordelen kunnen schuilen in het reguleren van de cannabismarkt en geeft tevens expliciete doelen aan zoals het herzien van wetgeving die ongelijke effecten heeft op minderheden, consumentenveiligheid, het waarborgen van verkeersveiligheid, consumentenbescherming en het terugdringen van de illegale markt. Hoewel dit wetsvoorstel geen retailverkoop reguleerde, gaf het wel de opdracht aan de *Marijuana Advisory Commission* om te rapporteren over de mogelijkheden van reguleringsmodellen.

Dat dit een relevant onderwerp was voor de staat, kan deels worden verklaard door studies die lieten zien dat Vermont veel cannabisgebruikers kende (Caulkins et al. 2015). Zo had volgens enquêtes 12 procent van de bevolking van Vermont van 12 jaar en ouder cannabis gebruikt in de maand ervoor, wat opliep tot 30 procent van de bevolking tussen de 18 en 25 jaar. De 2018/2019 *National Survey on Drug Use and Health* gaf aan dat Vermont de staat was met het hoogste cannabisgebruik in de vorige dertig dagen onder de groepen 12-17 jaar en 18-25 jaar. Dit cijfer werd overgenomen door het *Vermont Department of Health* in een rapport over cannabisgebruik (Vermont Department of Health 2021). De wet die in 2018 thuishoort reguleerde, verwees ook expliciet naar de schatting dat er 80,000 regelmatige cannabisgebruikers waren in de staat, zoals

werd berekend door een onderzoek van RAND in 2015 (Vermont State Legislature 2018). Het aantal cannabisgebruikers in de staat werd door een geïnterviewde expert ook genoemd als een mogelijke reden waarom consumentenbescherming een belangrijk element is in de wetgeving en tevens een reden voor de regulering van retailverkoop (Interview V3).

De wet uit 2020 die de verkoop van cannabis voor recreatief gebruik toeliet, noemt consumentenbescherming expliciet als doel, en formuleert daarnaast nog enkele andere doelen:

Het is de bedoeling van de Algemene Vergadering om een zo groot mogelijk deel van de illegale cannabismarkt over te hevelen naar de gereguleerde markt met het oog op consumentenbescherming en openbare veiligheid. Het is ook de bedoeling van de Algemene Vergadering om deelname aan de gereguleerde cannabismarkt door kleine, lokale boeren aan te moedigen. (Vermont State Legislature 2020, 47-48; eigen vertaling).

In de twee wetten worden dus verschillende doelen expliciet geformuleerd:

- a. het overhevelen van de illegale (*legacy*) markt naar de gereguleerde markt;
- b. jeugdpreventie- en bescherming;
- c. verkeersveiligheid;
- d. het herzien van wetten die een ongelijk effect hebben op bepaalde minderheden (*social equity*);
- e. het bevorderen van toegang tot de markt door kleine lokale boeren;
- f. consumentenbescherming; en
- g. openbare veiligheid.

In de volgende paragrafen wordt er in meer detail ingegaan op deze expliciete doelen.

Het overhevelen van de illegale markt naar de legale markt

Het overhevelen van de illegale markt (ook wel legacy markt genoemd) naar de gereguleerde markt wordt in zowel de wet uit 2018 die thuisteelt reguleerde als de wet uit 2020 die cannabisverkoop toestond, expliciet als doel genoemd (Vermont State Legislature 2018; 2019). Om dit doel te bereiken hebben beleidsmakers erop ingezet niet-gereguleerde kleine kwekers¹⁶ toegang tot de legale markt te bieden. Zo kunnen ze worden vrijgesteld van bepaalde regelgeving en vergunningskosten (Vermont State Legislature 2020). Hoewel deze doelstelling verschilt van het andere doel om kleine boeren toegang tot de cannabismarkt te verschaffen, faciliteert dit beleid beide doelen.

Jeugdpreventie

Tevens werd jeugdpreventie genoemd als reden dat wetsvoorstellen vóór 2018 nooit werden aangenomen. Zo stond gouverneur Phil Scott alleen toe dat de thuisteeltwet uit 2018 werd ingevoerd, nadat er op dit gebied meerdere toezeggingen werden gedaan (Scott 2018). Zo bevatte dit voorstel strengere straffen voor het in contact brengen van minderjarigen met cannabis en voor het bezitten en gebruiken van cannabis in een motorvoertuig. Daarnaast weigerde hij de verkoopwet uit 2020 officieel te tekenen, mede omdat er, naar zijn mening, nog te weinig oog was voor jeugdpreventie. Hij sprak uiteindelijk geen veto uit nadat er bepaalde wijzigingen in het voorstel werden aangebracht. In het nieuwe voorstel stond dat een derde van de opbrengst van de accijnsbelasting zou worden besteed aan jeugdpreventie en onderwijs en het budget voor 2021 bevatte provisies om stappen te zetten naar een 'universeel naschools

programma' gebaseerd op het IJslands preventiemodel (Scott 2020). Dit model behelst een aanpak om jeugd te behoeden voor middelengebruik, onder meer door het creëren van gestructureerde vrijetijdsactiviteiten voor jongeren (Kristjansson et al 2020).

Verkeersveiligheid

Het genereren van inkomsten om handhaving van wetten inzake de verkeersveiligheid te ondersteunen werd ook expliciet opgenomen als doel in de wetgeving. Samen met jeugdpreventie- en bescherming, was het onderwerp verkeersveiligheid een struikelblok voor regulering. Rijden onder invloed van cannabis en de vraag hoe dit betrouwbaar kan worden vastgesteld, waren discussiepunten die mede hebben bijgedragen aan de gefaseerde invoering van verschillende aanbodvormen. Zo noemden handhavers dit als reden tegen legalisering van cannabis (VTDigger 2014) en eiste ook de gouverneur voorafgaand aan de verkoopwet uit 2020 dat er testen beschikbaar moesten zijn die THC in iemands lichaam konden aantonen. Het gebrek aan een betrouwbare en praktische test werd genoemd als reden dat cannabisretail niet eerder werd gereguleerd (Interview V1 en V3). Echter gaf de gouverneur aan dat hij uiteindelijk genoeg nam met extra politietrainingen en toezeggingen van de politie dat ze voldoende middelen hadden om rijden onder invloed aan te pakken (Scott 2020).

Verkeersveiligheid was in deze context belangrijk gezien het feit dat Vermont een rurale staat is met weinig publieke transportvoorzieningen, waardoor mensen vaak met de auto reizen. Het verhinderen dat mensen onder invloed van cannabis zouden rijden, werd dan ook zeer belangrijk geacht. Daarnaast gaf

16 Dit wordt gedefinieerd als telers met minder dan 1,000 vierkante voet als groeioppervlak voor binnenteelt, of minder dan 125 planten bij buitenteelt.

een geïnterviewde expert aan dat dit tevens een van de redenen is dat *cannabis consumption clubs* (plekken waar mensen cannabis kunnen gebruiken) niet zijn gereguleerd in de staat, aangezien gebruikers in deze clubs naar alle waarschijnlijkheid met de auto zouden moeten terugreizen (Interview V3).

Een alternatieve verklaring dat de gouverneur zijn verzet tegen de wetgeving staakte, namelijk dat de wet uiteindelijk toch zou worden ingevoerd, werd door een geïnterviewde expert aannemelijk geacht. Deze zei hierover dat:

Hij [Gouverneur Phil Scott] was tegen totdat wetshandhaving een sterke, effectieve test zou hebben voor (het opsporen van) cannabis onder invloed, en dat is nog niet gebeurd. Hij wist altijd al dat het zou gebeuren, hoezeer hij er ook tegen was, omdat hij in Vermont was. De gouverneur kan een wetsvoorstel verwerpen, maar dat betekent nog niet dat het dood is. Als (...) het Congres een bepaald aantal stemmen krijgt, kunnen ze het veto van de gouverneur opheffen. Daarom heeft hij niet getekend voor (...) niet-medische cannabis (...). Hij heeft niet getekend omdat hij wist dat als hij tegen zou stemmen, hij overstemd zou worden. En dat ziet er nog erger uit. (Interview V1; eigen vertaling).

Social equity

Zoals eerder werd genoemd, hecht de staat Vermont in zijn niet-medisch cannabisbeleid ook waarde aan het recht doen aan gemeenschappen die disproportioneel zwaar zijn geraakt door de criminalisering van

cannabis en de *war on drugs*. De thuisteeltwet uit 2018 schrijft op grond van onderzoek uit Vermont, dat Afro-Amerikanen 4.36 keer meer kans hebben om te worden gearresteerd voor cannabisbezit dan witte Amerikanen. Het landelijk gemiddelde is 3.73 (Vermont State Legislature 2018). Daarnaast wees de wet op het feit dat Afro-Amerikanen en mensen met een Latijns-Amerikaanse achtergrond ook vaker worden gecontroleerd en gefouilleerd door de politie en worden aangehouden.

Om deze discrepantie recht te zetten, heeft Vermont een *social equity* programma gecreëerd, waar mensen die werkzaam zijn in de cannabisindustrie kunnen profiteren van bepaalde voordelen, mits zij aan de criteria voldoen. Zo stelt de CCB dat de aanvrager moet voldoen aan een of meer van de volgende criteria (Cannabis Control Board 2024-B):

- De aanvrager komt uit een zwarte of Latijns-Amerikaanse gemeenschap, of
- De aanvrager komt uit een andere gemeenschap die historisch onevenredig zwaar is getroffen door het cannabisverbod en kan aan de Raad aantonen daarvan persoonlijke schade te hebben ondervonden.
- De aanvrager is opgesloten geweest voor een cannabis-gerelateerd delict of heeft een familielid dat is opgesloten geweest voor een cannabis-gerelateerd delict.

Meer informatie over Vermonts *social equity* programma is te vinden in Kader 5.1.

Kader 5.1. Vermonts social equity programma

De voordelen die de gerechtigden van dit programma ontvangen zijn aanzienlijk. Zo kan deze groep aanspraak maken op een tijdelijke vrijstelling van de vergunningskosten en kan men gebruikmaken van de middelen van het Cannabis Development Fund. Dit fonds werd opgericht om leningen met een lage rente en beurzen te verstrekken aan mensen uit de social equity groep. De staat Vermont stak aanvankelijk een half miljoen dollar in het fonds, met de bedoeling dat de rest van het geld afkomstig is uit bijdrages van geïntegreerde vergunningshouders. Daarnaast kunnen andere bedrijven met meer dan twee medewerkers vrijwillig bijdragen aan het fonds als onderdeel van hun positive impact criteria doelstellingen, het plan wat bedrijven in de cannabisindustrie moeten aanleveren waarin zij uitleggen op welke manier zij een positieve impact op de gemeenschap willen bewerkstelligen. Het fonds wordt niet beheerd door de CCB, maar valt onder de autoriteit van het Agency for Commerce and Community Development.

Daarnaast kunnen groepen die niet voldoen aan bovenstaande criteria, zich aanmelden als een zogenoemde empowered applicant. Hoewel deze groep geen toegang krijgt tot de middelen van het Cannabis Development Fund, krijgen ze net als social equity groepen prioriteit in de behandeling van vergunningen. Om hieraan te voldoen, moet het bedrijf van de aanvrager voor 51 procent of meer in bezit zijn van iemand die afkomstig is uit een 'historisch benadeelde groep', waaronder vrouwen, veteranen, mensen met een beperking, mensen uit de LHBTQIA+ gemeenschap, mensen uit inheemse groepen, mensen uit de AAPI-gemeenschap (Aziatische Amerikanen en eilandbewoners in de Stille Oceaan) en andere gemeenschappen van kleur die niet in het social equity programma werden genoemd (Cannabis Control Board 2021; 2024-B).

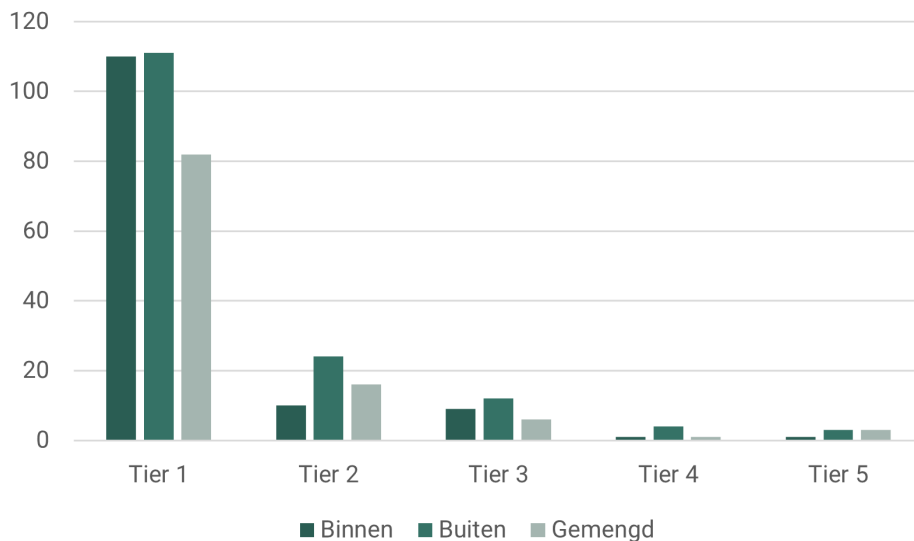
Het bevorderen van kleine en lokale boeren

Het bevorderen van deelname van kleine en lokale boeren aan de gereguleerde cannabismarkt werd door alle geïnterviewden aangemerkt als een specifieke en belangrijke doelstelling in het cannabisbeleid van de staat Vermont (Interview V1, V2 en V3) en is tevens genoemd als doelstelling in de wetgeving en de mission statement van de CCB. Experts gaven aan dat Vermont een kleine staat is waar een zeker anti-big-corporation gevoel heerst. Een expert omschreef dit als volgt:

De cultuur in Vermont bevat een zekere anti-multinational dimensie. Ik heb wel eens gehoord dat Vermont de enige staat in het land is zonder een Walmart. Dit kan misschien zijn veranderd, maar een of andere versie daarvan, in ieder geval figuurlijk, zo niet letterlijk, omvat een belangrijk element van de cultuur van Vermont. (Interview V2; eigen vertaling).

Andere mogelijke redenen die door experts werden genoemd voor de algemene focus op kleinschaligheid en duurzaam en lokaal ondernemen, waren het overwegend progressieve politieke karakter van de staat en het feit dat de natuur en pittoreske omgeving geliefd zijn bij toeristen (Interview V1, V2 en V3).

Deze focus vertaalt zich ook in concrete maatregelen. Zo stelt *Act 164* dat kleine kwekers (gedefinieerd als kwekers met minder dan 1,000 vierkante voet aan landbouwgrond) prioriteit moeten krijgen bij vergunningaanvragen en dat de CCB kleine kwekers kan vrijstellen van bepaalde regelgeving (Vermont State Legislature 2020). In 2021 nam Vermont nieuwe wetgeving aan die retailers met een geïntegreerde vergunning verplichtte om voor 25 procent hun producten af te nemen bij deze kleine kwekers (Vermont State Legislature 2021). De focus op deze kleine kwekers in het cannabisbeleid van Vermont kan ook worden afgeleid uit Figuur 5.2, waar *Tier 1* vergunningen betreft voor kleine kwekers.

Figuur 5.2. Overzicht van type vergunningen voor kwekers¹⁷

Bronnen: Vrij naar Vermont Public (2024) en Cannabis Control Board (2022d).

Maximum toegelaten grootte van kweekoppervlak (omgezet naar meters):

Tier 1: 93 m² (1,000 Sq. Ft) of 125 buitenplanten voor buiten- en gemengde teelt

Tier 2: 232 m² (2,500 Sq. Ft) of 312 buitenplanten voor buiten- en gemengde teelt

Tier 3: 465 m² (5,000 Sq. Ft) of 625 buitenplanten voor buiten- en gemengde teelt

Tier 4: 930 m² (10,000 Sq. Ft) of 1,250 buitenplanten voor buiten- en gemengde teelt

Tier 5: 1858m² (20.000 Sq Ft) of 2,500 buitenplanten (buiten- en gemengd). Binnenteelt: 1393 m² (15,000 Sq. Ft).

Consumentenbescherming

De bescherming van cannabisgebruikers vanuit het oogpunt van consumentenbescherming is nadrukkelijk aanwezig in de wetgeving en werd ook door een geïnterviewde expert als belangrijk speerpunt van het beleid genoemd (Vermont State Legislature 2018-2020; Interview V3). Ten eerste zijn er strenge regels met betrekking tot het testen van cannabis om onafhankelijkheid van testcentra te waarborgen. Zo kunnen testcentra geen vergunning krijgen voor andere activiteiten in de cannabismarkt en krijgt men bij een geïntegreerde vergunning ook geen toestemming om eigen cannabis te testen (Interview V3).

Daarnaast zijn er bepaalde richtlijnen opgesteld ten aanzien van het labelen en verpakken van cannabis en cannabisproducten. Zo zijn er gestandaardiseerde symbolen om aan te geven dat het product THC bevat en om te vermelden dat het product niet veilig is voor kinderen. Verder moet de productverpakking de inhoud van de verpakking duidelijk tonen, geen valse of misleidende informatie bevatten, de naam en het registratienummer van de kweker vermelden, een webadres of QR-code die linkt naar de testresultaten bevatten, een 'geproduceerd op' datum vermelden en de soort, variëteit en sterkte van de cannabis in de verpakking vermelden. Ook mag de verpakking niet aantrekkelijk zijn voor personen onder de 21. Hiermee wordt bedoeld dat de verpakking

17

Hoewel de wetgeving ook een Tier 6 vergunning voorziet (voor buitenteelt 37,500 Sq.Ft of 4,687 planten; 25,000 Sq. Ft voor binnenteelt), zijn er op dit moment geen bedrijven met een Tier 6 telersvergunning (Cannabis Control Board z.d.).

geen afbeeldingen toont die minderjarigen kunnen aanspreken, zoals film- en stripfiguren of andere aspecten die die over het algemeen aantrekkelijker zijn voor minderjarigen dan voor volwassenen. Een opmerkelijk verschil met de regelgeving voor cannabisproducten is dat deze, in tegenstelling tot cannabistoppen, verpakt moeten zijn in ondoorzichtig materiaal (Cannabis Control Board 2022a)

Ook gelden er strenge regels voor het adverteren voor cannabisbedrijven- en producten. De CCB stelt dat het niet is toegestaan om met een tekst of afbeelding te adverteren die bedrieglijk, onjuist of misleidend is, overconsumptie bevordert, suggereert dat het gebruik van cannabis genezende effecten heeft, een prijs, beloning of aansporing biedt voor het kopen van cannabis of een cannabisproduct (met uitzondering van kortingen), gratis monsters van cannabis of cannabisproducten aanbiedt, een afbeelding bevat van een persoon jonger dan 21 jaar die cannabis of cannabisproducten consumeert of ontworpen is om bijzonder aantrekkelijk te zijn voor personen jonger dan 21 jaar (Cannabis Control Board 2024c).

Openbare veiligheid

Hoewel openbare veiligheid in de wet werd genoemd als expliciete doelstelling, komt uit dit onderzoek niet naar voren op welke manier dit wordt bewerkstelligd. De CCB schrijft bij deze doelstelling slechts dat: 'Legalizing cannabis and cannabis sales can be a harm reduction policy if done responsibly.'¹⁸ (Cannabis Control Board, 2024-A). Volgens een geïnterviewde expert werd dit doel opgenomen, omdat dit als prioriteit werd gezien voor sommige sponsors van de wet (Interview V3). Hierover werd gezegd dat:

Er staat eigenlijk niet veel in het wetsvoorstel over openbare veiligheid, maar dat was zeker een prioriteit van enkele van de wetgevers die het wetsvoorstel hebben gesponsord, proberen strategieën te vinden om de openbare veiligheid te vergroten. Het is duidelijk dat dit een grotendeels cash industrie is in de Verenigde Staten (...) de gebeurtenissen in 2020 vielen samen met een golf van inbraken en overvallen bij cannabisretailers in het hele land. En dus was er bezorgdheid over de openbare veiligheid. Vooralsnog is dit nog niet gebeurd in Vermont, maar misschien gebeurt dat in de toekomst wel. (Openbare veiligheid werd) toegevoegd als een van de leidende principes (...) om ervoor te zorgen dat de bezorgdheid hierover niet toeneemt. (Interview V3; eigen vertaling).

Onderliggende doelen

Aan de hand van documenten van de Cannabis Control Board, met name de *Mission & Strategic Vision Statement*, kunnen enkele andere doelen worden geïdentificeerd die niet expliciet zijn opgenomen in de wetgeving, maar tevens hebben bijgedragen aan de vorm die het cannabismodel in Vermont heeft aangenomen. Deze zijn het bevorderen en beschermen van het milieu en het garanderen van de toegang tot medische cannabis voor patiënten (Cannabis Control Board 2024-A).

Met betrekking tot de medische markt, gaven bronnen en geïnterviewde experts aan dat deze enorm is afgenomen sinds de regulering van niet-medische cannabis (Jarecki et al. 2024; Interview V1 en V2). Het garanderen van toegang tot medische cannabis, die niet onderhevig is aan de THC-limiet die wordt

toegepast bij cannabis voor recreatief gebruik, werd daarom ook genoemd als niet-expliciete doelstelling (Interview V3). Er zijn verschillende ontwikkelingen op dit terrein. Beleidsmakers dienden bijvoorbeeld een wetsvoorstel in waarin de mogelijkheid werd gecreëerd voor niet-medische retailbedrijven om middels bepaalde trainingen ook bevoegd te worden om medische cannabis te verstrekken (Jarecki et al. 2024). Ook een ander ingediend wetsvoorstel bevat bepalingen om de medische cannabismarkt te ondersteunen. Zo wordt voorgesteld om de levensduur van een patiëntenkaart te verlengen van drie naar vijf jaar, worden vergunningskosten verlaagd en kunnen patiënten ook bij retailbedrijven producten belastingvrij aanschaffen (Vermont State Legislature 2024).

Daarnaast noemt de mission statement van de *Cannabis Control Board* het bevorderen en beschermen van het milieu in de context van de cannabisindustrie als doel van de wetgeving (Cannabis Control Board, 2024-A). Dit kan tevens worden gezien als onderliggende reden voor bepaalde beleidskeuzes die in het gereguleerde model voor cannabis voor recreatief gebruik zijn gemaakt. Zo stelt de CCB dat het buitenteelt en *mixed light* teelt (het groeien met zowel natuurlijk als artificieel licht) wil aanmoedigen en faciliteren in tegenstelling tot gecontroleerde binnenteelt.

5.4. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

5.4.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

Uit de literatuur en gesprekken met experts komt naar voren dat zowel gouverneurs Peter Shumlin (Democraat - 2011-2016) en Phil Scott (Republikein – 2017-heden), als de Senaat en het Huis van Afgevaardigden bepalende

actoren waren in de beleidsontwikkeling van een gereguleerd cannabismodel.

Schumlin was een grote voorstander van een model dat cannabisverkoop zou reguleren. Onder zijn gouverneurschap trachtte de wetgever dit in 2016 in te voeren, hetgeen uiteindelijk strandde in het Huis Vermont Public2016-B; (Interview V3). Scott was daarentegen terughoudend over dit idee en sprak in het eerste jaar van zijn aantreden een veto uit over een wetsvoorstel dat cannabisbezit zou legaliseren (Scott 2017). Zoals eerder werd benoemd, was de terughoudendheid van Scott voornamelijk terug te voeren op zijn bedenkingen op het gebied van verkeersveiligheid en het beschermen van minderjarigen. Daarnaast gaven geïnterviewde experts aan dat deze relatief nieuwe gouverneur veel steun genoot van groepen die erg tegen cannabisregulering waren, zoals handhavingsorganisaties (Interview V1 en V3). Echter waren deze experts ook van mening dat, gezien het progressieve karakter van de staat en de algemene publieke steun voor legalisering, cannabis voor recreatief gebruik uiteindelijk toch zou worden gelegaliseerd, waardoor Phil Scott er ten slotte voor koos om na zijn veto een speciale commissie in te stellen om een model uit te werken waar hij akkoord mee kon gaan.

Hoewel zowel Republikeinen als Democraten in zekere mate voorstander waren van regulering van cannabis voor recreatief gebruik, waren er verschillende opvattingen over hoe het model zou moeten worden vormgegeven (Interview V1 en V3). Deze verschillen waren ook merkbaar in de opvattingen van de Senaat, die duidelijk voorstander was van regulering van retail, en het Huis van Afgevaardigden, dat de voorkeur gaf aan een systeem van thuisteelt (NPR 2017). Een geïnterviewde expert merkte op dat de steun voor regulering bij veel verschillende kampen aanwezig was, zoals bij fiscale haviken die graag cannabisinkomsten

wilden genereren voor de staat, libertariërs die van mening waren dat de overheid niet moet bepalen wat mensen consumeren, en strafrecht-hervormers die de negatieve effecten van de *war on drugs* wilden rechtzetten (Interview V3).

Wat betreft niet-statelijke actoren zoals belangenorganisaties, was het *Marijuana Policy Project* (MPP) al sinds begin jaren 2000 betrokken bij de lobby voor cannabisvorming in Vermont (*Marijuana Policy Project* 2020). Zo financierde deze organisatie mede de verkiezingscampagnes van gouverneur Peter Shumlin met duizenden euro's aan donaties in de periode 2010-2014, volgens de non-profitorganisatie *OpenSecrets* (*OpenSecrets* 2024). Daarnaast steunde het MPP ook de *Vermont Coalition to Regulate Marijuana*, een lobbyorganisatie voor de regulering van cannabis in Vermont, waarmee het samen onder meer een televisiecampagne heeft opgezet (*Marijuana Policy Project* 2016-A; 2016-B). Een andere pro-legalisering belangenorganisatie die actief was in Vermont was NORML, die ook financiële bijdragen heeft geleverd aan de verkiezingscampagne van Shumlin (NORM, 2024).

Niet alle belangenorganisaties waren voor legalisering en regulering van cannabis in Vermont. Zo publiceerde de *Vermont Association of Chiefs of Police*, een belangenorganisatie voor Vermontse handhavers, in 2014 een betoog tegen legalisering op grond van zorgen over volksgezondheid en verkeersveiligheid (VTDigger 2014). Ook is de landelijke non-profit *Smart Approaches to Marijuana* actief in de staat, die middels lobbyisten en advertentiecampagnes legaliseringspogingen wilde tegenhouden (*Burlington Free Press* 2020).

De literatuur en gesprekken met experts hebben geen inzichten opgeleverd over de effectiviteit en invloed van deze niet-statelijke actoren in de beleidsontwikkeling.

5.4.2. Actoren betrokken bij implementatie

Er zijn verschillende overheidsinstanties betrokken bij de implementatie van het cannabisbeleid in Vermont: de *Cannabis Control Board*, die de uitvoerende autoriteit is op het gebied van regulering; de *Department of Financial Regulations*, die betrokken is bij de financiële aspecten van het cannabisbeleid; en het *Vermont Department of Liquor and Lottery*, die zich richt op criminele activiteiten en betrokken raakt wanneer bedrijven de regels schenden. Ten laatste is ook het *Agency for Commerce and Community Development* een relevante actor in het cannabisbeleid. Dit treedt tevens op als beheerder van het Cannabis Business Development Fund.

De *Cannabis Control Board* werd middels *Act 164* in 2020 opgericht als uitvoerende autoriteit op het gebied van cannabisregulering (Vermont State Legislature 2020). Tevens kan deze instantie zelf maatregelen voorstellen en voorleggen aan de wetgevende macht (Interview V1). De raad bestaat uit drie leden die door de gouverneur en met toestemming van de Senaat worden aangewezen: de voorzitter en twee raadsleden (Cannabis Control Board 2024-D). De achtergrond van de raadsleden reflecteert de doelstellingen van het cannabisbeleid. Zo heeft een raadslid een achtergrond bij de *Vermont Agency of Agriculture, Food & Markets* en was een ander raadslid voorzitter van de *Vermont State Ethics Commission*. Hij/zij was tijdens verschillende gemeentelijke functies verantwoordelijk voor het behalen van *diversity, equity and inclusion* doelstellingen.

Uit interviews blijken ook andere overheidsinstanties betrokken bij de implementatie van het cannabisbeleid. Zo heeft de belastingdienst van Vermont een apart departement voor cannabisverkoop en inkomsten (Interview V3). Daarnaast is ook het *Department of Financial Regulations*

betrokken bij de beleidsimplementatie. Dit departement is onder meer verantwoordelijk voor het controleren van verzekeringspolissen om ervoor te zorgen dat cannabisbedrijven geen malafide contracten aangaan met niet-gereguleerde verzekeraars. Dit is nodig gezien het feit dat cannabis op federaal niveau nog steeds illegaal is, wat problemen oplevert voor de financiering en verzekering van cannabisbedrijven door banken en verzekeraars met een federale vergunning. Daarnaast gaf een expert aan dat het departement een belangrijke rol vervult in het handhaven van de regel dat er maar één vergunning per entiteit mag worden afgegeven, gezien het feit dat het moeilijk kan zijn om een goed inzicht te krijgen in bepaalde bedrijfsconstructies zoals LLC's (Interview V3).

Ook het *Vermont Department of Liquor and Lottery* is betrokken bij de uitvoering. Hoewel er bewust voor is gekozen om dit departement geen algehele verantwoordelijkheid te geven over het cannabisbeleid, omdat het departement voornamelijk bestaat uit rechtshandhavers, hebben zij nog wel een rol in het geval dat bedrijven buiten hun vergunde activiteiten treden en producten illegaal verkopen (Interview V3). Een persbericht van de *Cannabis Control Board* geeft inzicht in deze keuze, waar de directeur van de Raad stelt dat:

Er is een historisch wantrouwen tussen de cannabisgemeenschap en wetshandhaving nu we afstappen van het verbod en op weg zijn naar een gereguleerde markt. Er zullen momenten zijn waarop wetshandhaving nodig is, maar terwijl we deze nieuwe industrie ontwikkelen, is ons primaire doel om een cultuur van naleving te creëren onder de gereguleerde gemeenschap die gericht is op consumentenbescherming. (Cannabis Control Board 2022-B; eigen vertaling).

Ten slotte beheert het *Agency for Commerce and Community Development* het *Cannabis*

Business Development Fund (Cannabis Control Board 2024b). Dit fonds is opgericht om leningen en subsidies te verstrekken aan *social equity applicants*, om zo de kosten te dekken van het oprichten van een legaal cannabisbedrijf. De staat Vermont stopte initieel 500,000 dollar in het fonds, met de bedoeling dat aanvullende financiering gegenereerd zou worden uit contributies van geïntegreerde vergunningshouders. Daarnaast kunnen andere cannabisbedrijven vrijwillig bijdragen aan het fonds als onderdeel van hun *positive impact* criteria (zie Kader 5.1). Om aanspraak te maken op de middelen van dit fonds, werkt dit departement samen met een private partner (*Roads Consulting Group*), die technische ondersteuning biedt aan aanvragers (Cannabis Control Board 2024b).

5.5. Inzichten op basis van het implementatieproces

5.5.1. Implementatie op statelijk niveau

De regulering van cannabis voor recreatief gebruik in Vermont bracht een aantal uitdagingen met zich mee ten aanzien van de implementatie. Een onderwerp dat in gesprekken met experts en de media naar voren kwam, was de uitdaging van de toegang tot financiële instellingen (Bennington Banner 2023; Interview V1 en V3). Gezien het feit dat cannabis op federaal niveau illegaal is, zijn federale banken huiverig om financiële diensten te leveren aan cannabisbedrijven. Experts gaven aan dat het handelen met cash bepaalde risico's met zich meebrengt op het gebied van veiligheid (Interview V1 en V3). Verder zijn er ook signalen dat cannabisbedrijven over het algemeen hogere kosten hebben bij banken die hun wel willen bedienen (Bennington Banner 2023).

Om toch mogelijkheden aan klanten te bieden om in een andere vorm dan cash geld te betalen, zijn er pogingen gedaan om bepaalde

constructies te creëren waarmee de wetten kunnen worden omzeild. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde *cashless ATM's* (cashvrije pinautomaten). Hierbij pinnen klanten in de winkel bij een machine, waar het geld direct op de rekening van de verkoper wordt gestort in plaats van dat dit in cash wordt uitgegeven. Met het bewijs van de transactie kunnen klanten vervolgens ter hoogte van het gepinde bedrag aan cannabis kopen (Bennington Banner 2023). Echter hebben grote financiële bedrijven zoals Visa en Mastercard aangegeven hier niet mee akkoord te gaan en zij verbieden het gebruik van cashvrije pinautomaten expliciet, waardoor veel handelaren zijn overgestapt naar reguliere pinautomaten.

In het verlengde hiervan ligt het probleem dat het als cannabisbedrijf nauwelijks mogelijk is om leningen, zoals een hypotheek, te krijgen bij banken (Bennington Banner 2023). Beleidsmakers zijn zich bewust van het feit dat dit problemen veroorzaakt voor nieuwe bedrijven om de markt op te gaan. Dit is mede aanleiding geweest voor de oprichting van het *Cannabis Business Development Fund* (Cannabis Control Board 2024b). Dit fonds biedt niet alleen mogelijkheden voor starters om leningen te krijgen, maar is ook zo vormgegeven dat het een ander belangrijk doel van regulering bevordert, namelijk de focus om *social equity* groepen toegang te verlenen tot de markt.

Een ander onderwerp dat vaak werd aangehaald was de zorg over het aanbod, specifiek de zorgen over een mogelijk overaanbod. Zo vertelde een medewerker van de *Cannabis Control Board* aan de media dat de organisatie goed heeft gekeken naar ontwikkelingen in andere staten. Daardoor konden zij bepaalde maatregelen nemen om de situatie te voorkomen zoals die zich op dat moment in Californië voordeed, waar grootschalige industriële telers een enorm

overaanbod aan cannabis hadden gecreëerd (Kinzel 2023). Dit had een dusdanige impact op de prijs van cannabis, dat veel kleinere telers financieel in de problemen kwamen. Als gevolg hiervan stelden de *Cannabis Control Board* de behandeling van grote telersvergunningen uit, om recht te doen aan hun verplichtingen aan kleine telers.

5.5.2. Implementatie op lokaal niveau

Hoewel cannabis voor recreatief gebruik op statelijk niveau is gereguleerd, wordt het beleid niet uniform geïmplementeerd op lokaal niveau. Gemeenten hebben exclusief zeggenschap in het toelaten van cannabisretailbedrijven in hun gebied. Onder de huidige wetgeving mogen deze bedrijven namelijk alleen opereren in gebieden waar de lokale autoriteiten hier actief mee hebben ingestemd. Deze opt-inregeling schrijft voor dat instemming alleen kan worden verkregen middels een geheime stemming tijdens een publieke gemeentelijke bijeenkomst (Vermont State Legislature 2020). Deze bijeenkomsten kunnen op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste is er een jaarlijkse *Town Meeting Day*, een zeer oude traditie in de regio New England, waarin wordt gestemd over verschillende lokale kwesties. Daarnaast kan er ook een speciale bijeenkomst worden gehouden over een specifieke kwestie als dit wordt aangevraagd door de *Selectboard* (een lokale uitvoerende raad), *schoolboard* (schoolbestuur), of als 5 procent van het electoraat van de gemeente hiervoor een petitie tekent (Vermont Secretary of State 2024). Een stemming is ook nodig om de opt-in in te trekken (Vermont State Legislature 2020).

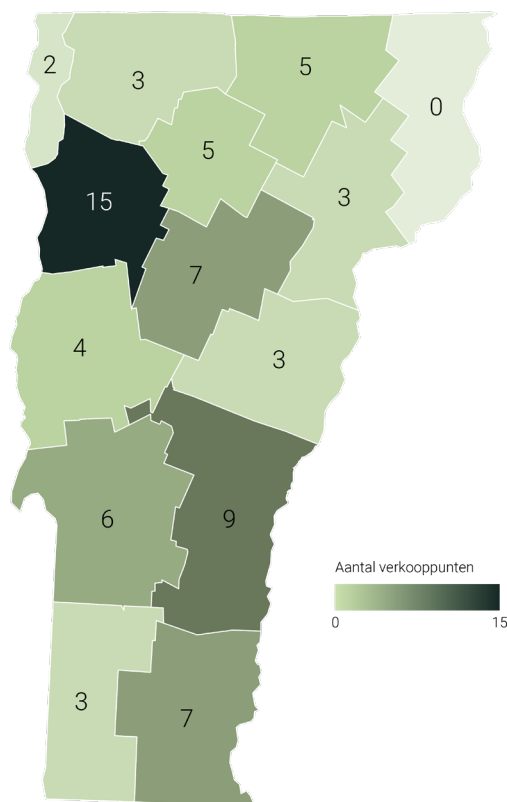
Met het huidige opt-insysteem hebben op dit moment slechts 30 procent van de lokale gemeenten actief gekozen om cannabisverkoop toe te staan (Vermont Growers Association 2024). De relatief lage cijfers met betrekking tot de opt-in van lokale jurisdicties staat in contrast met het hoge aantal afgegeven vergunningen

in de staat. Het aantal retailbedrijven is sinds het begin van de verkoop in 2022 sterk toegenomen. Zo zijn er in februari 2024 76 bedrijven met een retailvergunning in de relatief kleine staat van 600,000 inwoners (Cannabis Control Board 2024-A). Dit heeft mede tot gevolg dat er een hoge concentratie is aan retailbedrijven, met name in Chittenden County, waar ook hoofdstad Burlington gevestigd is (zie Figuur 5.3).

Nadat een gemeente verkoop van cannabis toestaat, heeft zij vervolgens de mogelijkheid om een *Cannabis Control Commission* op te zetten (Cannabis Control Board 2022c).

Deze is bevoegd om lokale vergunningen af te geven aan retailbedrijven in lijn met lokale bestemmingsplannen en verordeningen. Gezien het feit dat de wetgeving in Vermont geen specifiek bestemmingsplan voorziet voor cannabisbedrijven, zijn bedrijven op dit gebied onderhevig aan lokale regelgeving. Zo kan gemeentelijke regelgeving bepalen dat retailverkoop alleen mag plaatsvinden in gebieden die zijn aangeduid als commerciële zone. Gemeenten mogen echter geen aparte regelgeving creëren voor cannabisbedrijven en moeten ze behandelen als enig ander bedrijf.

Figuur 5.3. Distributie van cannabisretail in Vermont



Bron: vrij naar Cannabis Control Board (z.d).

5.6. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

De gestructureerde zoekstrategie heeft slechts één bron opgeleverd die effecten van regulering van cannabis voor recreatief gebruik in de staat Vermont analyseert (Zie Bijlage D). Dit kan worden verklaard door het feit dat, op het moment van schrijven in juni 2024, de cannabisregulering nog vrij recent was doorgevoerd.

Het onderzoek in kwestie kijkt naar beleidskennis onder jongvolwassenen in de staat Vermont en welke sociodemografische, cognitieve en gedragsmatige elementen hier invloed op hebben. De onderzoekers

concludeerden dat 60 procent van de jongvolwassenen (onder de 25 jaar) een accurate kennis hadden over het huidige cannabisbeleid in Vermont. Jongeren met een leeftijd onder de 20, jongeren met een niet-witte etniciteit en jongeren met een lagere opleiding bleken over het algemeen minder goed op de hoogte te zijn van de huidige wetgeving. Jongvolwassenen die regelmatig of in de laatste 30 dagen cannabis hadden gebruikt, hadden over het algemeen een betere kennis op dit gebied. De onderzoekers geven aan dat dit onderzoek beleidsmakers kan helpen om subgroepen te identificeren waar zij preventie en onderwijsprogramma's op kunnen richten (West et al. 2022).

Kader 5.2. Inzichten uit Vermont

- Gefaseerde invoering van gereguleerde cannabis voor recreatief gebruik. De gefaseerde invoering van een gereguleerd niet-medisch cannabismodel werd door experts aangehaald als een mogelijk nuttige les voor andere jurisdicties. De casus van Vermont laat zien dat er niet per se hoeft te worden gewacht tot er een volledig alomvattend model voor regulering bestaat, voordat er al stappen in die richting kunnen worden gezet. Zo zijn er in Vermont meerdere beleidsaanpassingen geweest met betrekking tot THC-limieten, vergunningen en andere regelgeving tussen de wet die retail reguleerde uit 2020 en nu.
- Er is goed nagedacht over welke actoren actief moeten worden in de gereguleerde cannabismarkt. Uit dit onderzoek blijkt dat er in Vermont goed is nagedacht over de vraag welke actoren wenselijk zijn in de gereguleerde cannabismarkt. Vanaf het begin van het reguleringsproces was het duidelijk dat kleine boeren en groepen die disproportioneel zijn geraakt door het cannabisverbod, toegang moesten krijgen tot de markt in plaats van grote interstatelijke cannabisbedrijven. Deze doelstelling blijkt ook uit het gehanteerde beleid van het verlenen van voorrang aan vergunningsaanvragen van kleine telers of mensen uit social equity groepen.
- Het besluit welke groepen men toegang verleent tot de cannabismarkt is vooral een politieke keuze. Het maken van deze keuze zorgt er echter wel voor dat het beleid specifiek kan worden vormgegeven om voorgenomen beleidsdoelen te behalen en het risico op onbedoelde effecten te verminderen.
- Omgang met de illegale (legacy) markt. Vermont maakt een duidelijke keuze door toegang tot de gereguleerde markt laagdrempelig te maken, om zo kleine telers die voorheen illegaal cannabis teelden te verleiden om deel te nemen aan de legale markt. De focus op het overhevelen van legacy growers naar de legale markt vertaalt zich onder andere in vrijstellingen voor bepaalde kosten en regelgeving voor kleine kwekers. Ook zijn personen die voorheen veroordeeld zijn voor cannabis-gerelateerde feiten niet uitgesloten van het verkrijgen van vergunningen.

- Er is geprobeerd draagvlak voor het beleid te creëren onder gemeenten in Vermont. Het gereguleerde cannabismodel in Vermont voorziet in een bepaalde vorm van autonomie bij gemeenten in de keuze om cannabisverkoop toe staan.

Tabel 5.2. Overzicht van effectliteratuur Vermont.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Effect- cate- gorie	Geëvalueerd Resultaat	Methode	Periode	Overzicht van de uitkomsten
West et al. (2022)	Het beschrijven van sociodemografische, cognitieve en gedragsmatige correlaten van kennis over cannabisbeleid bij jongvolwassenen	Beleidskennis	Beleidskennis onder jongvolwassenen	Bivariabele en multivariabele analyses	2019	60,1 procent van de deelnemers (n= 1,037) beschreef het cannabisbeleid van de staat correct. Jonge leeftijd, niet-witte etniciteit en het hebben van een lagere opleiding waren negatief gecorreleerd met kennis van het beleid. Recent en regelmatig cannabisgebruik was positief gecorreleerd met beleidskennis. Beleidskennis kwam vaker voor bij jongvolwassenen die een licht risico op schade door wekelijks cannabisgebruik zagen of het ermee eens waren dat regelmatig cannabisgebruik op jonge leeftijd de aandacht negatief kan beïnvloeden.

6. Californië

Californië bestaat uit 58 *county's* en 482 *localities* (hierna de 'gemeenten') en is de meest dichtstbevolkte staat in de Verenigde Staten. De staat telt ongeveer 39 miljoen inwoners, van wie meer dan de helft in de stedelijke gebieden van Los Angeles County en de San Francisco Bay Area woont. Tevens is de staat een van de meest etnisch diverse Amerikaanse staten: 40 procent van de bevolking is Latino, voor de leeftijdsgroep van 24 jaar en jonger is dit 52 procent. Meer dan 27 procent van de bevolking is niet in de Verenigde Staten geboren, hoger dan het nationaal gemiddelde van 12 procent (Public Policy Institute of California 2024).

6.1. Samenvatting van het beleid

Op 9 november 2016 legaliseerde de staat Californië het persoonlijk bezit en de thuisteelt van cannabis voor recreatief gebruik voor personen ouder dan 21 jaar. Commerciële verkoop werd vervolgens op 1 januari 2018 ingevoerd. De Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act (vaak afgekort tot de Adult Use of Marijuana Act of AUMA) kwam tot stand via een ballot initiative (referendumproces), wat betekent dat de ontwerpwet door de Californische kiezers moest worden goedgekeurd via een stemming. De wet kwam op het stembiljet te staan als Proposition 64.¹⁹ Tabel 6.1 geeft een overzicht van de belangrijkste regelgevende kenmerken op staatsniveau van het kader voor cannabis voor recreatief gebruik van Californië.

Tabel 6.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Californië

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Bezit	Minimumleeftijd van 21 jaar	Geen	Tot 1 ounce cannabis, en tot 8g concentraat	Mag geen cannabis gebruiken in openbare ruimtes	
Thuisweek	Minimumleeftijd van 21 jaar	Geen	6 bloeiende of niet-bloeiende planten per volwassene	Moet zich in een privéwoning bevinden, buiten het zicht van het publiek, in een afsluitbare ruimte	Cannabis mag niet worden verkocht

19 Zoals verder wordt toegelicht, werd de wet op het cannabisgebruik door volwassenen op het Californische stembiljet gepresenteerd als 'Proposition 64'. Geïnterviewden en wetenschappelijke artikelen gebruiken deze termen soms door elkaar. We verwijzen naar het beleid als de Adult Use of Marijuana Act, soms afgekort als de Act of de AUMA, tenzij we de beleidsverandering specifiek bespreken in de context van de positie ervan op het stembiljet van 2016 als Proposition 64.

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Retailverkoop	Minimumleeftijd van 21 jaar	Maximaal 10mg THC per portie Maximaal 100mg THC per verpakking	Per transactie per dag, één ounce gedroogde cannabisbloem en tot 8 gram concentraat	Minimaal 600 meter van een school	Consumptie ter plaatse is toegestaan, maar er mag geen tabak of alcohol gebruikt worden

Een aanzienlijk deel van Californië is landelijk en vruchtbaar, met veel ruimte voor cannabisteelt. Rond de tijd dat de AUMA werd ingevoerd, werd geschat dat een aanzienlijk deel van alle illegale cannabis in de Verenigde Staten afkomstig was van thuisteelt uit Californië (Theofanis 2017). In 1996 was Californië ook de eerste Amerikaanse staat die medicinale cannabis legaliseerde. De medische cannabisindustrie van de staat groeide relatief ongeregeerd vanaf eind jaren 90 tot 2015. De erfenis van deze industrie is een belangrijke factor geweest in de ontwikkeling en implementatie van de legale cannabismarkt voor recreatief gebruik in Californië, een erfenis waar de staat gedurende het legaliseringsproces mee heeft geworsteld.

Onder de AUMA mogen volwassenen die ouder zijn dan 21 legaal in totaal een *ounce* cannabis bezitten. Voor cannabisconcentraat ligt de limiet op 8 gram. Hoewel persoonlijk bezit legaal is, blijft het illegaal om cannabis te consumeren op openbare plaatsen en op plekken waar het roken van tabak verboden is, zoals restaurants en bars. Consumptie is dus bij wet verboden in alle ruimtes behalve privéwoningen. Daarnaast hebben verhuurders het recht om de consumptie van cannabis in hun eigendommen te verbieden.

Voor de thuisteelt van cannabis voor recreatief gebruik geldt een limiet van zes planten per volwassene, zonder beperkingen wat

betreft het aantal bloeiende en niet-bloeiende planten. Thuisteelt moet plaatsvinden in een privéwoning, buiten het zicht van het publiek. Verhuurders hebben verder het recht om persoonlijke cannabisteelt in hun eigen woning te verbieden. Om toegang door minderjarigen te voorkomen, moet de geoogste cannabis van thuisteeltactiviteiten in een afgesloten container of kamer worden bewaard. Californië verbiedt de verkoop van cannabis die geteeld wordt voor persoonlijke consumptie. Onder de AUMA bestaan er geen beperkingen voor het THC-gehalte van thuisgeteelde cannabisproducten en het testen ervan is niet vereist.

De commerciële cannabismarkt van Californië die in januari 2018 werd geïmplementeerd, staat de verkoop toe van een reeks cannabisproducten, waaronder cannabistoppen, concentraten en met-cannabis-geïnfuseerde producten zoals edibles en topicals. Edibles zijn beperkt tot 10mg THC per portie en 100mg THC per verpakking, terwijl topicals beperkt zijn tot 1,000mg per verpakking. Californië heeft een aantal verpakkingsrestricties opgelegd, waaronder de verplichting tot het weergeven van de hoeveelheid THC die de verpakking bevat, portiegroottes en duidelijke labels met betrekking tot gezondheidswaarschuwingen, risico's voor autorijden en risico's bij zwangerschap en borstvoeding. Hoewel

verpakkingen niet 'neutraal'²⁰ hoeven te zijn, moeten ze wel lekdiicht en kindveilig zijn.

Particuliere verkopers met een vergunning mogen cannabis voor recreatief gebruik verkopen aan consumenten en deze thuis bezorgen, waarbij een transactie per consument per dag is toegestaan. Voor elke transactie geldt dezelfde kwantitatieve beperking als voor bezit; een *ounce* cannabis en concentraat tot 8 gram. Hoewel het adverteren voor cannabis voor recreatief gebruik legaal is onder de AUMA mogen advertenties alleen gericht zijn op volwassenen van 21 jaar en ouder en mogen ze niet binnen 1,000 voet van een K-12 school of jeugdcentrum staan. Advertenties mogen geen misleidende uitspraken bevatten, zoals gezondheidsclaims, en advertenties mogen ook niet op reclameborden op snelwegen staan. Bezorging dient alleen overdag plaats te vinden, tussen 6 uur in de ochtend en 10 uur in de avond. Het voertuig mag daarnaast niet meer dan 5,000 dollar aan bestelde cannabis bevatten en het mag ook geen markeringen hebben waaruit kan blijken dat het cannabis vervoert.

Onder de AUMA werden twee belastingen ingevoerd: een accijns van 15 procent wordt geheven op consumentenaankopen, betaald door de consument en afgedragen door de verkoper; en een belasting op de teelt, vastgesteld op \$9,25 per *ounce* voor bloemen en \$2,75 per *ounce* voor cannabisstoppen. Lokale overheden, zoals gemeentebesturen, kunnen verder belastingen heffen op cannabisbedrijven, waaronder verkopers, kwekers en distributeurs. Deze belastingen omvatten accijnzen en bedrijfsbelastingen op basis van bruto-inkomsten of vierkante meters van de bedrijfsruimte.

De hervorming van het beleid voor cannabis voor recreatief gebruik onder *Proposition 64*

moet worden gezien in de context van het federale verbod onder de *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act* van 1970, ondertekend door president Nixon. Deze wet, die *Title II* bevat (de *Controlled Substances Act*, of *CSA*), classificeerde cannabis als een Schedule I substantie, waarbij Schedule I gedefinieerd wordt als 'drugs zonder huidige aanvaard medisch gebruik en met een grote kans op misbruik' (DEA, 2024). Onder de CSA en als een Schedule I substantie, is het federaal illegaal om cannabis te bezitten, te produceren, te distribueren of te verstrekken, tenzij als onderdeel van federaal goedgekeurd wetenschappelijk onderzoek (Sacco et al. 2023). Zoals besproken in de casestudie over Vermont (Hoofdstuk 5), maakte de *Cole Memo* legalisering van cannabis voor recreatief gebruik op staatsniveau mogelijk met minimale federale bemoeienis, ondanks het *de jure* voortdurende verbod onder de CSA (Marchini en Parino 2016).

De afgelopen jaren is de markt voor cannabis voor recreatief gebruik in Californië gestagneerd en gekrompen, na een aanzienlijke periode van economische groei tijdens de COVID-19-pandemie. Hoewel de staat de grootste legale cannabismarkt ter wereld had, heeft Michigan Californië vanaf maart 2024 ingehaald wat betreft het totale aantal verkochte cannabisproducten (Black 2024). Black benadrukt dat er, vergeleken met de periode van voorspoed op de markt na 2018, sinds 2022 meer cannabisbedrijven failliet zijn gegaan, waaronder het grootste Californische cannabisdistributiebedrijf in juni 2023. Black wijst er echter op dat de inkrimping van de cannabismarkt in de staat een typisch traject is van natuurlijke marktkrachten. Californië heeft nog steeds de grootste Amerikaanse markt voor cannabis voor recreatief gebruik in marktaandeel.

20

Bij neutrale verpakkingen ontbreken doorgaans merkspecifieke beeldmerken, kleuren en lettertypen.

6.1.1. Achtergrond en de weg naar regulering

Proposition 64 was niet de eerste hervorming van de cannabiswetgeving in Californië; de wetten voor cannabis voor recreatief gebruik van de staat ondergaan al iteratieve veranderingen sinds 1972, toen Proposition 19 het bezit en de kweek van cannabis voor persoonlijk gebruik door volwassenen wilde legaliseren, maar bij de verkiezingen werd verworpen. Kort hierna werd in 1975 Senate Bill 95 aangenomen, die het bezit van kleine hoeveelheden cannabis classificeerde als een overtreding in plaats van een misdrijf.²¹ Verdere hervormingen in 2010 onder Senate Bill 1449 zorgden voor een verdere verlaging van de straffen voor cannabisbezit van minder dan een ounce, van een overtreding naar een civiele overtreding. Het jaar 2010 markeerde de eerste belangrijke poging sinds 1972 om de Californische wetten voor cannabis voor recreatief gebruik te hervormen met een regelgevende aanpak die vergelijkbaar is met de nu aangenomen hervormingen onder Proposition 64. Deze poging in 2010, met de toevallige titel Proposition 19, was bedoeld

om het bezit en de teelt van cannabis voor persoonlijk gebruik door volwassenen te legaliseren en daarnaast lokale overheden de bevoegdheid te geven om commerciële verkooppunten te laten vestigen met optionele belastingkaders (California Secretary of State 2010). Dit referenduminitiatief haalde het nipt niet toen het aan de kiezers werd voorgelegd met een meerderheid van 53,5 procent tegen en 46 procent voor. Dit kwam overeen met opiniepeilingen die rond de tijd van de stemming in 2010 werden gehouden. Deze gaven aan dat ongeveer de helft van de Californiërs voorstander was van de legalisering van cannabis voor niet-medisch gebruik (Marchini en Parino 2016). Kamin (2019) benadrukt dat dit initiatief uit 2010 mogelijk is mislukt door sterke, publiekelijk aangekondigde tegenstand van het federale ministerie van Justitie, dat een maand voor de stemming in 2010 verklaarde dat de federale wet op cannabis 'krachtig zou worden gehandhaafd' tegen Californiërs die cannabis zouden kweken of verkopen, ongeacht of Proposition 19 zou worden aangenomen.

21 In het bijzonder bepaalde Senate Bill 95 dat als de hoeveelheid cannabis minder dan een ounce is, dit een overtreding is, in plaats van een misdrijf. Als de hoeveelheid cannabis een ounce of meer is, dit alleen als een overtreding wordt beschouwd als het bezit voor persoonlijk gebruik is.

Figuur 6.1. Tijdlijn van hervormingen in Californië

- **1972:** *Proposition 19*, dat niet-medisch bezit en kweek door volwassenen wilde legaliseren, werd verworpen.
- **1975:** *Senate Bill 95* hercategoriseerde het bezit van kleine hoeveelheden cannabis van een misdrijf naar een overtreding.
- **2010:** *Senaatswetsvoorstel 1449* categoriseerde het bezit van kleine hoeveelheden cannabis verder van een overtreding naar civiele overtreding.
- **2010:** *Proposition 19*, dat niet-medisch bezit en teelt door volwassenen wilde legaliseren en gemeenten toestond om commerciële cannabismarkten op te richten, werd verworpen.
- **2013:** *Blue Ribbon Commission* opgericht door de luitenant-gouverneur van Californië, die onderzoekt hoe een niet-medisch cannabislegaliseringsbeleid kan worden geïmplementeerd in Californië.
- **2014:** *Control, Regulate, and Tax Marijuana Act* opgesteld, maar door de voorstanders geschrapt na aanvankelijk doel om het op het stembiljet van 2014 te plaatsen; wilde niet-medisch bezit en teelt door volwassenen legaliseren.
- **2015:** *Blue Ribbon Commission* publiceert definitief ontwerprapport met aanbevelingen voor hoe Californië *Proposition 64* zou kunnen implementeren.
- **2016:** *Proposition 64* (de *Control, Regulate, and Tax Adult Use of Marijuana Act*) won in 2016 bij het stembiljet; legaliseerde niet-medisch bezit en kweek door volwassenen, en stond gemeenten toe om commerciële cannabismarkten op te richten vanaf januari 2018.

De ontwikkeling van het huidige legalisatiebeleid voor cannabis voor recreatief gebruik in Californië kan al tot 2013 worden teruggevoerd, toen luitenant-gouverneur Gavin Newsom begon na te denken over een hypothetisch ontwerp voor een legalisatiebeleid in navolging van de legalisatie van cannabis voor recreatief gebruik in Colorado en Washington in 2012. Nadat deze twee staten als eerste in de Verenigde Staten deze stap hadden genomen, verwachtte Newsom dat een niet-medisch cannabisbeleid op een van de komende stembiljetten in

Californië zou kunnen komen, mede gezien de enquêtes die wezen op de publieke steun voor hervorming (CBS News 2013). Daarom richtte hij in 2013 een *Blue-Ribbon*²² panel op, in samenwerking met de *American Civil Liberties Union* (ACLU), om beleidsmakers te ondersteunen in de vraag hoe een niet-medisch cannabisbeleid zou kunnen worden geïmplementeerd in de staat (American Civil Liberties Union 2013).

Na de publicatie van het eindrapport van de *Blue Ribbon* in 2015 (American Civil Liberties

22

In de context van beleidsvorming in de VS is een Blue Ribbon comité of panel een groep individuen, meestal experts, belanghebbenden en beleidsmakers, die de taak hebben om een openbare beleidskwestie te bespreken en er aanbevelingen voor te ontwikkelen.

Union 2015b) en in afwachting van de plaatsing van een initiatief voor de hervorming van cannabis op het stembiljet van 2016, stemden verschillende pro-legalisering belangengroepen ermee in om zich te verenigen achter het AUMA-initiatief, dat grotendeels was opgesteld door de *Drug Policy Alliance* en was goedgekeurd door luitenant-gouverneur Gavin Newsom (Vitiello 2016).

Volgens het politieke systeem van Californië voor het ter stemming brengen van een wetsontwerp, werd de AUMA ingediend bij de Attorney General van Californië door de indieners van het initiatief, vertegenwoordigd door Olson Hagel & Fishburn LLP. Nadat de procureur-generaal op 7 december 2015 het ontwerp had ingediend, gaf hij op 4 januari 2016 een titel en samenvatting voor het initiatief af, waarin de officiële naam en beschrijving van het initiatief werden vastgelegd die in de daaropvolgende politieke en juridische processen gebruikt zouden worden; in het geval van *Proposition 64* kreeg het initiatief de titel 'Legalisering van marihuana' (California Secretary of State, 2024). Om op het stembiljet van de volgende algemene verkiezingen van de staat te komen, moest de AUMA vervolgens een bepaald aantal handtekeningen verzamelen. In Californië is het aantal benodigde handtekeningen vastgesteld op 5 procent van het aantal stemmen dat tijdens de vorige staatsverkiezingen op de gouverneur werd uitgebracht, wat betekende dat de *Adult Use of Marijuana Act* 365,880 handtekeningen nodig had. Vier maanden nadat de procureur-generaal van de staat de titel en samenvatting had uitgegeven, waren er al meer dan 600,000 handtekeningen verzameld door het ingehuurd petitie-inzamelingsbedrijf Kimball Petition Management, ruim binnen de deadline van 5 juli 2016. Dit leidde begin juli 2016 tot de aanduiding van de *Adult Use of Marijuana Act* als *Proposition 64* en was tevens de

bevestiging dat het voorstel op het stembiljet zou staan van de algemene verkiezingen van de staat in november 2016. *Proposition 64* werd vervolgens aangenomen met 57,1 procent voor en 42,9 procent tegen (California Secretary of State 2016b) en ging van kracht op 9 november 2016. Commerciële verkoop van cannabis moest op 1 januari 2018 beginnen.

Opiniepeilingen bevestigen het beeld dat het publiek *Proposition 64* steunde. In een enquête die Greenberg Quinlan Rosner Research en American Viewpoint een paar weken voor de verkiezingen van 2016 hielden in opdracht van USC Dornsife en de LA Times, werd geschat dat 58 procent van de mensen die waarschijnlijk zouden gaan stemmen, voor *Proposition 64* waren, waarbij het percentage voorstanders werd geschat op 74 procent onder de 18-29-jarigen die waarschijnlijk zouden gaan stemmen, en 72 procent onder de cannabisgebruikers die waarschijnlijk zouden gaan stemmen (McGreevy 2016). De voorstanders van *Proposition 64* beweerden verder dat het initiatief 'gesteund werd door de grootste coalitie ooit ter ondersteuning van marihuanahervorming' (California Secretary of State 2016a, 98). Ze noemden verschillende politieke figuren, onder wie de toenmalige luitenant-gouverneur van Californië en verschillende leden van het Amerikaanse Congres, evenals invloedrijke privéactoren zoals de voormalige Facebook CEO Sean Parker. Na de bekendmaking van de *Adult Use of Marijuana Act* als *Proposition 64*, voerden verschillende politieke organisaties campagne om de kiezers te overtuigen om *Proposition 64* te steunen. Een opmerkelijke belangengroep was 'Yes on 64', die iets minder dan 6.9 miljoen dollar bijdroeg aan het verzamelen van handtekeningen voor het initiatief. Ballotpedia's (z.d.) analyse van de financiële bijdragen van alle voor- en tegenstanders geeft aan dat de 'Yes on 64'-campagne de tegenstanders van *Proposition 64* met een factor twaalf overtrof.

Hoewel de *Adult Use of Marijuana Act* in 2016 op het stembiljet werd geplaatst, werd er in 2014 gestemd over een grotendeels vergelijkbare wet, genaamd de *Control, Regulate, and Tax Marijuana Act*. Deze laatste wet legaliseerde het bezit van cannabis voor recreatief gebruik voor persoonlijk gebruik door volwassenen van minder dan een ounce voor personen ouder dan 21 jaar, het thuis telen van cannabis voor recreatief gebruik in privéwoningen voor persoonlijk gebruik met een limiet van zes planten en de commerciële verkoop en belasting van cannabis voor recreatief gebruik onder toezicht van het *Department of Alcohol Beverage Control* (Bureau Wetgevende Analist 2014). Zoals beschreven door Marchini en Parino (2016), begonnen de organisatoren van deze wet het proces voor het verzamelen van handtekeningen met veelbelovende resultaten voor opname op het stembiljet van 2014, maar trokken zij zich terug voordat het vereiste aantal handtekeningen was bereikt. Dit werd gedaan om het initiatief in 2016 opnieuw in te dienen zodat dit kon worden afgestemd op de Amerikaanse presidentsverkiezingen, waar jongere – en dus meer ondersteunende – kiezers zouden komen opdagen. Zoals een geïnterviewde zei:

Washington en Colorado hadden gelegaliseerd, maar Californië ... Californië moest wachten op een politieke presidentsverkiezing, zoals je doet met een ballot initiative – je moet wachten tot je aan de populistische kant zit. Als je op zoek bent naar een populaire verkiezing, dan heb je in 2016 een mooie meerderheid om voor volwassenengebruik te stemmen. (Interview C1; eigen vertaling).

6.2. Expliciete en onderliggende redenen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

6.2.1. Expliciete doelen

De expliciete doelen van de wet worden vermeld in zowel de oorspronkelijke wettekst (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015) als in de *Official Voter Information Guide*, die werd gepubliceerd voorafgaand aan de algemene verkiezingen in Californië op 8 november 2016 (California Secretary of State 2016a). De *Voter Information Guide* stelt dat *Proposition 64* 'een veilig, legaal en alomvattend systeem creëert voor het gebruik van marihuana door volwassenen en tegelijkertijd onze kinderen beschermt'. (California Secretary of State 2016a, p.98; eigen vertaling). De 27 punten die het doel en de bedoeling van de wet omschrijven in Sectie 3 van de officiële wetstekst (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015, 3-5) hebben voornamelijk betrekking op de volgende overkoepelende doelstellingen: 1) de bescherming van de volksgezondheid en veiligheid van volwassen cannabisconsumenten en de bredere volwassen bevolking; 2) de bescherming van de volksgezondheid en veiligheid van minderjarigen en de beperking van de toegang van minderjarigen tot cannabis; 3) de decentralisatie van de regelgevende bevoegdheid naar lokale overheden; 4) de oprichting van een streng gereguleerde retailmarkt; 5) de bescherming van het milieu; 6) de preventie van illegale cannabisactiviteiten; en 7) het genereren van belastinginkomsten voor herinvestering. Deze punten worden hieronder verder besproken.

De bescherming van minderjarigen krijgt veel aandacht in het onderdeel van de wettekst die de doelen uiteenzet (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015). Sommige hiervan hebben

betrekking op het retailkader zelf, waaronder het verplichte gebruik van kindveilige verpakkingen voor cannabis voor recreatief gebruik en het verbod op cannabisreclame in de buurt van scholen. Andere punten besteden aandacht aan de preventie van cannabisgebruik onder jongeren op andere gebieden van het bredere beleid, zoals het gebruik van belastinginkomsten om opnieuw te investeren in de behandeling en preventie van drugsgebruik onder jongeren, en de eis dat minderjarigen die worden beschuldigd van cannabis-gerelateerde overtredingen, voorlichting over drugspreventie moeten volgen (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015, 1).

De tekst benadrukt dat de (voormalige) illegale status van cannabis voor recreatief gebruik ervoor zorgde dat Californië in het verleden 'elk jaar honderden miljoenen dollars aan potentiële belastinginkomsten misliep' (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015, 1). De voorstanders van *Proposition 64* benoemden in de informatiegids tevens een doel om fondsen te werven voor een reeks sociale en strafrechtelijke beleidsmaatregelen, zoals onderwijs voor jongeren, werkgelegenheid, drugs- en alcoholbehandelingsdiensten en handhaving van cannabisgebruik in het verkeer:

64 corrigeert fouten van eerdere maatregelen die niet aangaven waar het geld naartoe ging. In plaats daarvan is deze maatregel specifiek over hoe geld kan worden uitgegeven. Prop. 64 voorkomt dat politici geld naar hun eigen lievelingsprojecten kunnen sluizen. 64 brengt miljarden op voor naschoolse programma's die kinderen helpen om op school te blijven; voor arbeidsbemiddeling; jobtraining; en geestelijke gezondheidszorg; voor drugspreventieonderwijs voor tieners; voor de behandeling van alcohol- en drugsverslaving; en voor het financieren

van training en onderzoek voor wetshandhaving om rijden onder invloed tegen te gaan. (California Secretary of State 2016a, 98; eigen vertaling).

Milieubescherming in verband met cannabissteelt werd genoemd als een ander hoofddoel van de wet. De wetstekst stelt dat illegale, ongereguleerde cannabissteelt voor niet-medisch gebruik een belangrijke bron van inefficiënt watergebruik en verspilling is. De uitvaardiging van de wet zou Californië in staat stellen om regelgeving in te voeren die een passend en duurzaam gebruik van water in cannabissteeltpraktijken zou faciliteren. De wet is er verder op gericht om gebieden die aangetast zijn door illegale cannabissteeltpraktijken, te herstellen door middel van financieringsvoorzieningen (Olsen Hagel & Fishburn LLP 2015).

De wet beoogt bovendien om cannabisovertrredingen binnen de toegestane hoeveelheden uit het strafrecht te halen en daarmee politie en justitie te ontlasten (Marchini & Parino 2016). Dit doel werd ook benadrukt aan de kiezers in de kiezersinformatiegids:

Elk jaar worden er in Californië meer dan 8,800 mensen gearresteerd voor het kweken of verkopen van marihuana, wat resulteert in enkele zeer lange gevangenisstraffen. Dit is een enorme verspilling van middelen voor wetshandhaving. Prop. 64 zal een einde maken aan het ruïneren van mensenlevens voor marihuana. (California Secretary of State 2016a, 98; eigen vertaling).

Een soortgelijk strafrechtelijk doel met betrekking tot de inefficiëntie van de rechtsgang wordt ook genoemd door te stellen dat rechtbanken 'verstopt zitten met zaken van niet-gewelddadige drugsovertredingen' (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015, 2; eigen vertaling). In de wetstekst staat echter wel

dat het de bedoeling is om de staat te blijven toestaan om ernstige cannabis-gerelateerde overtredingen te vervolgen die onder de wet niet werden gelegaliseerd. Een bijkomend doel van de hervorming betrof dan ook het vergemakkelijken van wetshandhaving om 'de ondergrondse zwarte markt aan te pakken die momenteel ten goede komt aan gewelddadige drugskartels en transnationale bendes' (p.2).

6.2.2. Onderliggende doelen

Naast de expliciet genoemde doelen, was de legitimatie van de al bestaande medische cannabisindustrie een belangrijk onderliggend doel van de wet. Zoals hieronder nader wordt toegelicht, was medicinale cannabis legaal in Californië ten tijde van het opstellen en aannemen van de wet onder *Proposition 64*. Hoewel de tekst van het voorstel voor de wet alleen verwijst naar het 'wijdverspreide misbruik' van het bestaande medische marihuanasysteem in Californië (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015), ging geïnterviewde C1 hier dieper op in door te verwijzen naar een 'quasi-niet-medische' markt binnen het medische cannabis kader, met veel niet-medische gebruikers die toegang hadden tot de medische markt. Geïnterviewde C1 stelde dat legitimering van de industrie een impliciete doelstelling van de wet was:

In 1996 nam Californië de Compassionate Care Act aan, waardoor medicinale cannabis gelegaliseerd werd en ondernemers cannabis mochten kweken, produceren, distribueren en verkopen aan medische consumenten. Aanvankelijk waren er strikte criteria voor de voorwaarden om in aanmerking te komen, maar deze veranderden en omvatten nu alles waarvoor cannabis gebruikt kan worden, wat leidde tot stilzwijgende legalisatie of quasi-volwassen gebruik ...

veel mensen die cannabis niet medisch gebruikten, kregen medische kaarten om het recreatief te gebruiken. ... In 2016, (toen) Californië de AUMA aannam in combinatie met de Medical Use Act, stuurde de industrie dit proces aan op zoek naar legitimering en vergroting van hun marktaandeel.' (Interview C1; eigen vertaling).

Rond de eeuwwisseling werd het Californische kader voor medicinale cannabis opgesteld en herhaaldelijk hervormd, waardoor de markt voor medicinale cannabis relatief ongereguleerd kon groeien. In 1996 werd Proposition 215 aangenomen, waarmee de teelt en het bezit van cannabis voor medisch gebruik werd gelegaliseerd. Een verdere hervorming onder Senate Bill 420, de Medical Marijuana Program Act, werd in 2003 aangenomen en verplichtte de staat om een programma op te zetten om Californiërs te identificeren die een vergunning hadden voor medisch cannabisbezit en -gebruik (Marchini en Parino 2016). Dit wetsvoorstel stelde bovendien de hoeveelheden medische cannabis vast die patiënten konden bezitten, en legaliseerde het kweken van medische cannabis door non-profit coöperatieve bedrijven voor de verkoop aan patiënten. Zoals Grossman (2019, 307) echter opmerkt, stelden veel kwekers en verkopers die betrokken waren bij de medische markt 'de grenzen van de woorden "medisch" en "non-profit" op de proef'. Grossman (2019) merkt verder op dat Senate Bill 420 een groot deel van de regulerende besluitvorming overliet aan de gemeenten en provincies, en dat veel van deze jurisdicties niet met een redelijk niveau van robuustheid reguleerden. Er bestond geen streng model voor de regulering van medische cannabis in Californië tot 2015, toen de Medical Marijuana Regulation and Safety Act²³

eerdere hervormingen van medische cannabis samenbracht in één kader dat zich richtte op de commerciële licentieverlening en regulering van medische cannabis. Door het gebrek aan substantiële regulering van medische en cannabis voor recreatief gebruik in Californië gedurende deze lange periode, in combinatie met een botsing tussen staats- en federale wetgeving, is de Californische illegale markt vaak beschreven als het 'Wilde Westen' van cannabis (Silvaggio 2018) en het internationale 'epicentrum' van illegale cannabisproductie (Dillis et al. 2021).

De officiële wettekst (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015) en de officiële kiezersinformatiegids voor *Proposition 64* (California Secretary of State 2016a) erkenden geen expliciete doelstellingen met betrekking tot sociale gelijkheid. Gevraagd naar hun begrip van de impliciete doelstellingen van de wet, suggereerde een van de geïnterviewden echter dat een onderliggend doel was om individuen en gemeenschappen te ondersteunen die onevenredig zwaar waren getroffen door het vroegere cannabisverbodsbeleid van Californië, zoals zwarte en Latijns-Amerikaanse bevolkingsgroepen. In de daaropvolgende wetwijzigingen in Californië na de AUMA, kregen sociale rechtvaardigheidskwesties in de cannabisindustrie inderdaad veel aandacht – met name door het aannemen van de *California Cannabis Equity Act* in 2018. De *Cannabis Equity Act* van 2018 bouwde voort op het doel van de AUMA om 'belemmeringen voor de toegang tot de legale, gereguleerde markt te verminderen' door te bepalen dat een lokale jurisdictie technische en financiële steun kan vragen aan de overheidsinstantie voor cannabisregulering, het *Department of Cannabis Control*. Dit gaat dan om steun om een lokaal programma te implementeren dat *equity licensees* – personen die onevenredig veel te lijden hadden onder het verbod – helpt bij het opzetten en exploiteren van een cannabisbedrijf op de legale markt.

Veel mensen in de gemeenschappen die zich inzetten voor gelijkheid en belangenbehartiging probeerden dit [Proposition 64] te gebruiken als een kans om kennis door te geven – de specifieke schade die het cannabisbeleid in het verleden had voor gemeenschappen, in het bijzonder gekleurde gemeenschappen. ... We weten dat deze ongelijkheden bestaan, en dat [aanpakken] was een belangrijke onderliggende bedoeling. (Interview C2: eigen vertaling).

6.3. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

6.3.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

Zoals eerder vermeld, stelde luitenant-gouverneur Gavin Newsom in 2013 een *Blue Ribbon*-panel samen om te onderzoeken hoe een niet-medisch cannabislegaliseringsbeleid voor de staat Californië zou kunnen worden ontworpen. Hoewel dit panel voornamelijk bestond uit academische, juridische en beleidsexperts, werden er ook verschillende openbare forums in heel Californië georganiseerd, zowel persoonlijk als online, om de publieke opinie te begrijpen en de aanbevelingen van verschillende belangengroepen te verzamelen (American Civil Liberties Union 2015a). Een van de geïnterviewden benadrukte dat er bij het panel veel belangrijke actoren werden betrokken die zorgen uitten over een mogelijke hervorming van het beleid voor cannabis voor recreatief gebruik:

Gouverneur Newsom leidde, toen hij luitenant-gouverneur was, een Blue Ribbon-commissie die naar het cannabisbeleid keek en beleidsaanbevelingen probeerde op te stellen in de aanloop naar het legaliseringsinitiatief. Hij is de op een

na hoogste politieke functionaris in de staat, en ik denk dat dat een verschil heeft gemaakt – dat hij toen aan tafel zat en legalisatie steunde. In de Blue Ribbon-commissie zaten mensen zoals wetshandhavers, lokale belanghebbenden, jeugd- en ouderorganisaties – iedereen die zich zorgen maakte. (Interview C2; eigen vertaling).

Er werd veel aandacht besteed aan het bestuderen van de beleidsontwerpen van de staten die al cannabis voor recreatief gebruik hadden gereguleerd. De directeur Strafrecht en Drugsbeleid van de ACLU verklaarde bijvoorbeeld dat het *Blue Ribbon*-panel sterk zou putten uit de legalisatie-ervaringen in Colorado en Washington' (CBS News 2013), waarbij de academische en beleidsdeskundigen in het panel zouden werken aan het opnemen van lessen uit de twee staten. Daarnaast benadrukte een van de geïnterviewden dat de overdracht van informatie van Colorado en Washington naar Californië werd gekatalyseerd door de oprichting van staatsoverschrijdende werkgroepen en symposia, zoals het *Denver Marijuana Management Symposium*, de *Cannabis Regulations Association* en de *Cannabis Regulators of Colour Coalition*.

Ik zag de overdracht van informatie tussen Colorado, Washington en Californië – de regelgevende instanties – in de begintagen gebeuren. Er was een programma in Denver genaamd het Denver Marijuana Management Symposium voordat er een Cannabis Regulators Association was en voordat er een Cannabis Regulators of Colour Coalition was. Denver en Colorado, deze vroege actoren – zij organiseerden deze evenementen waar ze over hun ervaringen spraken.' (Interview C2; eigen vertaling).

Ten tijde van de publicatie van het eindrapport drongen verschillende belangengroepen aan

op niet-medische legalisatie, waaronder al lang bestaande belangenorganisaties zoals het *California Hemp Initiative*, *Marijuana Policy Project*, *Drug Policy Alliance* en de *Coalition for Cannabis Policy Reform* (Reiman 2018). Deze groepen wilden voorkomen dat er meerdere initiatieven gelijktijdig op het stembiljet werden geplaatst, in de wetenschap dat dit de kans zou verkleinen dat er ook maar een aangenomen zou worden. Zij zetten zich daarom in op het plaatsen van een enkel initiatief. Aangezien het rapport van Newsom een groot deel van het werk al had gedaan, stelden de belangengroepen – voornamelijk onder leiding van de *Drug Policy Alliance* – de AUMA op, gebaseerd op zowel het eindrapport van de *Blue Ribbon Commission* als het regelgevend kader dat was vastgelegd onder de *Medical Cannabis Regulation and Safety Act* van 2015 (Reiman 2018).

6.3.2. Actoren betrokken bij implementatie

Aangezien de *Adult Use of Marijuana Act* wettelijk bepaald had, dat de commerciële verkoop op 1 januari 2018 zou beginnen, moest de overheid van Californië ook regelgevende instanties voor cannabis voor recreatief gebruik oprichten. Deze instanties hebben aanzienlijke veranderingen en bureaucratische hervormingen ondergaan, die hieronder verder worden besproken.

Op het moment van schrijven wordt de regelgeving voor niet-medische (en medische) cannabis in Californië gecontroleerd door een centraal staatsdepartement, het *Department of Cannabis Control* (DCC). Het DCC reguleert het kweken, produceren, transporteren, traceren, verkopen, verpakken en etiketteren van niet-medische en medische cannabis in de staat. Daarnaast is er een *Cannabis Advisory Committee* (CAC), dat de industrie en onderzoekers vertegenwoordigt en het DCC adviseert over de regulering

van de niet-medische en medicinale cannabismarkten. De CAC komt elk kwartaal bijeen en bestaat uit vijf subcommissies: rechtvaardigheid; teelt; medicinaal gebruik; laboratorium, volksgezondheid en invloed op de gemeenschap (Department of Cannabis Control 2023). Het DCC is onder het leiderschapsteam opgesplitst in verschillende divisies, waaronder: administratie; naleving; wetshandhaving; gelijkheid en inclusie; overheidszaken; IT-diensten; laboratoriumdiensten; juridische zaken; vergunningen; beleid en onderzoek; en openbare zaken (Department of Cannabis Control 2021b). Hoewel evaluaties van het egaliseringsbeleid voor cannabis voor recreatief gebruik van Californië niet verplicht waren onder de *Adult Use of Marijuana Act*, kent het DCC wel onderzoekssubsidies toe, zowel voor algemeen cannabisonderzoek als voor evaluaties van het staatsbeleid. In april 2023 kende het DCC \$20 miljoen aan subsidies toe aan 16 Californische academische instellingen, met als voorgestelde onderzoeksonderwerpen onder meer de effecten van THC, de economische gezondheid van de cannabisindustrie in de staat en het gebruik van synthetische en halfsynthetische cannabinoïden (Department of Cannabis Control 2023).

Het DCC heeft bepaalde bevoegdheden om de wet te handhaven. De *Compliance Division* van het agentschap voert inspecties ter plaatse uit bij cannabisbedrijven, waaronder verkopers van cannabis voor recreatief gebruik, telers en fabrikanten. Als een bedrijf door het DCC wordt betrapt op een kleine overtreding van de regels die het bureau heeft opgesteld, kan het een *Notice to Comply* uitvaardigen, waarin meestal wordt aangegeven welke stappen het cannabisbedrijf onmiddellijk kan nemen om binnen de wettelijke grenzen te blijven. Voor grotere overtredingen van de regels, of voor het niet opvolgen van een betekende *Notice*

to Comply, kan de DCC het bedrijf een *Citation* (aanmaning) geven. *Citations* kunnen een bevel tot vermindering of een boete zijn; het niet naleven van een bevel tot vermindering of het niet betalen van een boete kan leiden tot de schorsing of intrekking van de vergunning van een bedrijf, en tot maatregelen van de rechtshandhaving (Rogoway 2022).

Het DCC heeft daarnaast een afdeling wetshandhaving, die bevoegd is om strafrechtelijke onderzoeken naar illegale commerciële cannabisactiviteiten uit te voeren en te ondersteunen. Beide geïnterviewden (Interview C1 en C2) benadrukten echter dat vanwege het gedecentraliseerde Californische beleidskader voor niet-medicinale cannabis – waarbij de lokale overheden veel zeggenschap hebben over de mate waarin ze een niet-medische cannabismarkt implementeren – veel aspecten van de handhaving afhankelijk waren van samenwerking tussen de handhavingsafdeling van het DCC en lokale wetshandhavers. Hoewel het DCC zijn eigen *Compliance Division* heeft om zaken met betrekking tot naleving van de regelgeving te onderzoeken, vertrouwde het agentschap daarnaast op communicatie tussen instanties met het *California Department of Tax and Fee Administration*, het *California Employment Development Department* en het *California Department of Toxic Substances Control*, om cannabisbedrijven op te sporen die buiten het wettelijke kader opereerden. In reactie hierop riep gouverneur Gavin Newsom in 2022 de *Unified Cannabis Enforcement Taskforce* (UCETF) in het leven, waarin lokale wetshandhavingsinstanties en de eerdergenoemde staatsagentschappen samenwerken om de coördinatie van het toezicht te vergemakkelijken (Department of Cannabis Control 2023).

Toen de AUMA van kracht werd, was de aanpak van de staat Californië op het gebied van regulering meer gedecentraliseerd, met

verantwoordelijkheden die verdeeld waren over meerdere staatsdepartementen. Tussen de goedkeuring van de AUMA in november 2016 en de vereiste om een niet-medisch retailmodel te implementeren in januari 2018, nam de gouverneur van de staat een trailer bill²⁴ aan in juni 2017 als Senate Bill 94 en de Medicinal and Adult-Use Cannabis Regulation and Safety Act, waardoor de bestaande regelgevende instantie voor medicinale cannabis in Californië, het Bureau of Medical Cannabis Control, extra regelgevende verantwoordelijkheid kreeg ten opzichte van de markt voor cannabis voor recreatief gebruik. Dit werd omgedoopt tot het Bureau of Cannabis Control (BCC) en ressorteerde onder het California Department of Consumer Affairs (California Legislative Analyst's Office 2017; Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act 2016; Bowling & Glantz 2019). De poging om niet-medische regelgeving te integreren met bestaande regelgevende instanties voor medische cannabis kwam voort uit het doel van de wet om 'de regelgeving en belastingheffing voor zowel niet-medische als medische marihuana te consolideren en te stroomlijnen' (Olson Hagel & Fishburn LLP 2015, 1).

Vóór de oprichting van het DCC, was het BCC belast met het toezicht op de afgifte van vergunningen aan niet-medische (en medische) cannabisbedrijven, waaronder dispensaria, distributeurs, testlaboratoria en micro-ondernemingen die zich bezighouden met de teelt, productie en commerciële retail. De BCC kreeg bovendien de verantwoordelijkheid om samen te werken met de lokale wetshandhavers om de cannabiswetten te controleren en te handhaven, vereisten op te stellen voor etikettering en verpakkingen en sociale gelijkheid te bevorderen door ervoor te zorgen dat de economische voordelen van

de wet terechtkomen bij gemeenschappen die onevenredig zwaar getroffen werden door het verbod. Daarnaast kreeg het *California Department of Public Health* de opdracht om cannabisfabrikanten, zoals bedrijven die *edibles* en concentraten produceren, te reguleren en licenties te verlenen onder een nieuwe *Manufactured Cannabis Safety Branch*. Het *California Department of Food and Agriculture* kreeg het mandaat om toezicht te houden op de licenties van toezichthoudende cannabis telers, inclusief het opzetten en onderhouden van een cannabis track-and-tracesysteem, onder de *CalCannabis Cultivation Licensing Division*.

Na de goedkeuring van *Assembly Bill 141* in 2021, werden de BCC, de *Manufactured Cannabis Safety Branch* en de *CalCannabis Cultivation Licensing Division* ondergebracht in een nieuw gecentraliseerd departement, het *Department of Cannabis Control* (DCC) (State of California 2021; Dolgin 2021; Department of Cannabis Control 2021a). Een van de geïnterviewden benadrukte dat deze centralisatie het gevolg was van inefficiënties en verwarring bij cannabisbedrijven over de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende staatsdepartementen:

Oorspronkelijk waren er allemaal verschillende agentschappen die bij het proces betrokken moesten worden. Ze hadden Volksgezondheid en andere agentschappen, maar deze werden samengevoegd in het Departement of Cannabis Control. Het was voorheen een wijdvertakt geheel, met niet veel personeel, terwijl de staat druk bezig was om orde op zaken te stellen en een staatslicentieprogramma op te zetten. (Interview C2; eigen vertaling).

24

In Californië is een trailer bill een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt om de belangrijkste begrotingswet of belangrijke wetgeving uit te voeren, door relevante wetten te wijzigen die dit anders in de weg zouden staan.

6.4. Inzichten op basis van het implementatieproces

Een uitdaging waar Californië sinds de legalisatie voor staat, is het opt-insysteem waarmee gemeenten kunnen kiezen om de markt voor cannabis voor recreatief gebruik in hun jurisdictie toe te staan. Hoewel provincies en steden waar 50 procent of meer van de lokale kiezers voor *Proposition 64* hebben gestemd een regulerend model voor cannabis moeten implementeren (Lu, 2019), ontdekten Matthay et al. (2022b) dat het opt-inpercentage laag bleef tussen 2018 en 2020, met 76 procent van de gemeenten die het verbod op verkooppunten voor cannabis tegen 2020 niet hadden opgeheven. De auteurs zagen verder dat er een significant grotere kans was

op een verbod in gemeenten met een hoger mediaan inkomen, minder Latijns-Amerikaanse inwoners en een groter aandeel witte en Aziatische inwoners. Een verdere analyse van plaatsen toonde aan dat het toestaan van verkoop van cannabis voor recreatief gebruik significant geassocieerd was met gebieden met een lager gemiddeld opleidingsniveau en mediaan inkomen, hogere werkloosheidscijfers, armoede, tekort aan huisvesting en hogere percentages zwarte en Latijns-Amerikaanse inwoners (Matthay et al. 2022a). Over het geheel genomen geven de twee onderzoeken van Matthay et al. (2022a; 2022b) aanleiding tot bezorgdheid over billijke toegang tot cannabis via het retailmodel in Californië in de eerste twee jaar na de invoering van de verkoop.

Figuur 6.2. Kaart van Californië met een overzicht van welke gebieden ten minste één type cannabisbedrijf hebben toegestaan en welke provincies alle soorten cannabisbedrijven hebben verboden per december 2023



Bron: Vrij naar Department of Cannabis Control (2024).

Het *California Department of Cannabis Control* (DCC) – de belangrijkste instantie voor de regulering van niet-medische (en medische) cannabis in de staat – stelt dat, in april 2024, 60 procent van de steden en county's in Californië retail in hun rechtsgebied nog steeds verbieden (Department of Cannabis Control 2024). Kwalitatieve analyses door Taylor et al. (2023), gericht op de implementatie van retailverkoop in de noordelijke county Mendocino, suggereren dat er een gebrek aan stimulansen zijn voor het opzetten van een retailmarkt voor gemeenten, deels vanwege het ontbreken van voldoende fiscale decentralisatie vanuit de staat Californië om de implementatie te ondersteunen. Volgens Black (2024) zien sommige Californische county's bovendien dat de kosten voor het reguleren van de cannabisindustrie hoger zijn dan de gegenereerde belastinginkomsten. De DCC heeft op deze implementatieproblemen gereageerd met de invoering van *Local Jurisdiction Retail Access Grants*, waarmee de overheid van een lokale jurisdictie \$20 miljoen krijgt om hen te helpen bij de implementatie van een niet-medisch cannabisretailkader. Lokale jurisdicties krijgen voorrang voor de subsidie als deze het regelgevingsmodel voor de verkoop richten op het helpen van cannabisbedrijven met eigen vermogen en het aanpakken van ongelijkheden in de toegankelijkheid tot cannabis voor recreatief gebruik (Department of Cannabis Control 2023). Een geïnterviewde expert verklaarde dat een bijkomende reden voor de lage deelname van gemeenten te wijten was aan de NIMBY – *Not In My Back Yard* – houding van bewoners:

Er zijn veel mensen die niet van cannabis houden. In Californië heeft zelfs minder dan de helft van de gemeenten cannabis gelegaliseerd en gereguleerd, ondanks het feit dat veel van die gemeenten in meerderheid voor Prop 64 hebben gestemd. Het is veel moeilijker om als

gemeenteraadslid of provinciecommissaris je nek uit te steken en te zeggen: 'Hé, laten we cannabis in onze gemeenschap belasten en reguleren', omdat al die vaders en moeders tegen je schreeuwen dat je hun kinderen aan drugs verslaafd gaat maken. (Interview C1; eigen vertaling).

Een relevant aspect om in deze discussie te benoemen is dat bezorging aan huis is toegestaan door zowel retailers met een fysieke locatie als bedrijven die hiervoor een vergunning hebben (Department of Cannabis Control z.d). Initieel stond de regelgeving van het DCC toe dat het bezorgen van cannabis op elke plek in de staat mocht plaatsvinden, ook waar cannabisverkoop door de lokale overheid niet was toegestaan (KTLA 2018). Dit aspect van het beleid ondervond echter aanzienlijke weerstand van organisaties zoals de *California Police Chiefs Association* en leidde in 2020 zelfs tot rechtszaken van gemeenten die leveringen van cannabis voor recreatief gebruik in hun rechtsgebied wilden verbieden. De uitkomst van deze tegenstand was dat gemeenten lokale leveringen volledig mogen verbieden, ook als de cannabis van deze levering vanuit andere gemeenten afkomstig is (Harrison 2021; Lange 2023). Hierdoor konden gemeenten doorgaan met het handhaven van verboden op leveringen van cannabis (Purdy & Bailey 2022; Lange 2023). Voor de levering van cannabis gelden verder ook bepaalde regels, zoals dat bezorging alleen overdag (tussen 6 uur in de ochtend en 10 uur in de avond) mag plaatsvinden met een voertuig zonder markeringen waaruit kan blijken dat het cannabis vervoert, en dat het voertuig maximaal 5,000 dollar aan bestelde cannabis mag bevatten (Purdy & Bailey 2022).

Ondanks de verschillende afdelingen van de DCC met betrekking tot handhaving, hebben zowel geïnterviewden als wetenschappelijke analyses gesteld dat juridische stappen tegen de illegale markt onvoldoende zijn geweest om

de illegale cannabishandel in Californië in te dammen. Een geïnterviewde expert verklaarde verder dat in Californië de handhaving van regels tegen illegale teelt en andere illegale cannabisactiviteiten ontoereikend is geweest. De expert benadrukte echter dat het ministerie van Justitie van Californië nu samenwerkt met lokale overheden om illegale teelt te verminderen, hoewel het overheidsbeleid gericht is op minder zware handhaving vanwege de historische problemen die dat in de staat heeft veroorzaakt:

Illegaal kweken gebeurt nog steeds, en het is net een spelletje whack-a-mole. Ze duiken op omdat we geen strafrechtelijke infrastructuur hebben om ermee om te gaan – en dat komt omdat niemand zin heeft in zware handhaving. Niemand wil terug naar de dagen van de oorlog tegen drugs. We willen geen mensen opsluiten. Het ministerie van Justitie van de staat Californië werkt samen met steden om uit te zoeken hoe we de juiste regelingen kunnen treffen om deze zaken te vervolgen en de straffen iets zwaarder te maken dan ze nu al zijn, omdat ze een peulenschil zijn voor deze mensen ... Het is nog vroeg, en het beleid is nog niet afgestemd op wat er echt gebeurt. Ambtenaren zijn bevoegd om deze zaken aan te pakken, maar uiteindelijk hebben ze een beëdigde agent met een wapen nodig om hen te komen helpen. (Interview C1; eigen vertaling).

De bloeiende illegale markt na de legalisatie werd geassocieerd met verschillende problemen voor legale Californische cannabisbedrijven, vooral met betrekking tot de mate waarin een legitieme onderneming kan concurreren met illegale aanbieders. Zo zijn illegale teeltpraktijken in Californië gekoppeld aan redelijk hoge lonen, die legale exploitanten niet kunnen evenaren vanwege de lasten van belastingen en andere kosten die gepaard gaan met regelgeving, wat

leidt tot onderbezetting en ontmoediging van bestaande en nieuwe kwekers om legaal te opereren (Bodwitch et al. 2021; Connley 2021). Een geïnterviewde expert benadrukte dat dit deels werd veroorzaakt door trage handhaving van regelgeving na de introductie van de retailmarkt in januari 2018 in sommige steden, wat een overvloed aan problemen veroorzaakte voor bedrijven die de markt voor cannabis voor recreatief gebruik betraden.

Na Prop 64 was er een groene stormloop, met veel kapitaal en mensen die marktaandeel wilden veroveren. Veel steden kwamen echter traag in actie, waardoor veel bedrijven geld verloren. Kleine bedrijven en gezinnen werden het hardst getroffen en er was veel roofzuchtig gedrag, zoals 'vuile distributeurs' die producten meenamen en er niet voor betaalden, of ze op de illegale of grijze markt verkochten. Verkopers namen ook producten mee en betaalden er niet voor. Er wordt aangedrongen op levering onder rembours om dit gedrag te voorkomen. (Interview C1; eigen vertaling).

Ondanks het feit dat de *Cole Memo* drie jaar voor de goedkeuring van *Proposition 64* werd gepubliceerd, benadrukten de geïnterviewde experts dat het federale verbod nog steeds problemen veroorzaakt voor de niet-medische markt in Californië. Een expert uitte zijn bezorgdheid over het feit dat het federale verbod cannabisbedrijven verhindert om hun onderneming te financieren via grote banken en kredietverstrekkers, en dat ze in plaats daarvan vertrouwen op transacties met contant geld, met een hoog aantal inbraken in winkels als gevolg. De geïnterviewde expert toonde zich ook bezorgd over het feit dat cannabisbedrijven te maken hebben met grote onzekerheid over hun bescherming op federaal niveau:

Als we een herschikking kunnen krijgen, zou dat echt helpen. ... Het zou een paar dingen mogelijk maken, waaronder

bankieren ... En dus zitten we nog steeds op deze vreemde plek waar de federale overheid de mogelijkheid heeft om te doen wat ze maar willen. En er is geen bescherming, geen garantie voor de staat Californië dat ze niet zomaar winkels gaan overvallen. ... Begin niet met het creëren van een soort omhulsel van normaliteit rond een industrie om deze vervolgens niet te reguleren, te financieren, te ondersteunen of te beschermen. Mensen die elk jaar miljoenen dollars aan inkomsten genereren en in contanten handelen, moeten heel erg op andere illegale drugsoperaties gaan lijken. Ze moeten ongeveer 30 pond [cannabis] vervoeren, wapens hebben en hun geld op verschillende plaatsen verbergen. ... Veel bedrijven in Californië kunnen nog steeds geen gebruikmaken van federaal gesteunde bankrekeningen in de industrie. (Interview C1 eigen vertaling).

Analyses van de beleidsimplementatie hebben zich daarnaast gericht op de naleving van de regelgeving en de kenmerken van de legale retailmarkt zelf. Voorlopig bewijs van de Californische retailmarkt voor cannabis voor recreatief gebruik suggereert dat retailers met een vergunning vaak, zo niet altijd, de voorschriften volgen door te vragen naar een geldige leeftijdsidentificatie voor klanten die mogelijk minderjarig zijn (Fell et al. 2022). Er is echter gebleken dat retailers zonder geldige vergunning regels vaak overtreden in vergelijking met verkopers met een vergunning, onder meer door de verkoop van *edibles* boven de limiet van 100 mg THC per verpakking, de verkoop van producten in niet-kindveilige verpakkingen en in verpakkingen die aantrekkelijk zijn voor jongeren, en het toestaan van consumptie in jurisdicties waar dit niet is toegestaan (Nicholas et al. 2021). Bovendien hebben legale cannabisproducenten door regelgeving van zowel steden, provincies als de staat vaak moeite om verwarrende

en inconsistente regelgevingsinformatie te begrijpen en een gebrek aan tijd om eraan te voldoen (Bodwitch 2019; Kavousi et al. 2021).

6.5. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

Er is inmiddels betrekkelijk veel wetenschappelijke literatuur beschikbaar over de effecten van de legalisering van cannabis in Californië. De analyse hiervan is daarom opgedeeld in een vijftal categorieën die achtereenvolgens besproken zullen worden: 1) effecten op de prevalentie en frequentie van middelengebruik; 2) effecten op de volksgezondheid en veiligheid; 3) effecten op de perceptie van cannabisgebruik en het gedrag van consumenten; 4) effecten op criminaliteit; en 5) economische effecten. Een volledig overzicht van de literatuur over de effecten staat in Bijlage D.

6.5.1. Effecten op de prevalentie en frequentie van middelengebruik

De prevalentie en/of frequentie van middelengebruik, inclusief cannabis, alcohol en andere drugs, was het meest bestudeerde resultaat onder de studies die zijn opgenomen in de analyse van de effecten van het legaliseringsbeleid voor cannabis voor recreatief gebruik in Californië. Een aantal studies onderzocht algemene veranderingen in de prevalentie van cannabisgebruik vóór en na legalisatie, waarbij doorgaans werd gefocust op veranderingen in het gebruik van de afgelopen 30 dagen. Over het algemeen hebben deze studies vastgesteld dat het gebruik van cannabis in de afgelopen 30 dagen een statistisch significante toename liet zien na legalisatie, ook onder volwassenen (Gali et al. 2021) en jongvolwassenen (Meng, Yu & Ponce 2022; Nguyen et al. 2023). Het bewijs over het effect van legalisatie op het gebruik in de afgelopen 30 dagen onder adolescenten was

gevarieerd; terwijl een studie een statistisch significante toename liet zien (Paschall, García-Ramírez, & Grube 2021), vond een andere studie geen statistisch significante verandering (O'Hara, Paschall & Grube 2023).

O'Hara, Paschall & Grube (2023) zagen dat het gecombineerde gebruik van cannabis en alcohol door adolescenten in de afgelopen 30 dagen toenam met de toenemende beschikbaarheid van cannabis op de retailmarkt op stadsniveau (OR: 1.71; 95% CI: 1.02, 2.86), evenals het alcoholgebruik door adolescenten in de afgelopen 30 dagen (OR: 1.87, 95% CI: 1.22, 2.85), na de introductie van cannabis voor recreatief gebruik in Californië in 2018. Andere studies zagen dat de nabijheid van cannabisverkooppunten gecorreleerd was met statistisch significante toenames in het gebruik van cannabis (Rogers et al. 2022), ook onder zwangere vrouwen in toxicologierapporten (Young-Wolff et al. 2021; 2022b).

Beoordeelde studies hebben ook veranderingen geanalyseerd in de frequentie van cannabisgebruik na de legalisatie van recreatief gebruik. Kan et al. (2020b) vonden dat onder adolescenten en jongvolwassenen die met justitie in aanraking zijn gekomen, de implementatie van de retailmarkt in Californië statistisch significant geassocieerd was met een toename van de frequentie van niet-medisch cannabisgebruik. Door zich te richten op jongvolwassenen die geen of nooit-dagelijkse sigarettengebruikers waren, vond Doran et al. (2021) geen statistisch significante verandering in het gemiddelde aantal dagen dat cannabis werd gebruikt in de afgelopen twee weken na legalisatie, hoewel ze opmerkten dat een statistisch significant positief effect werd gevonden bij vrouwen en e-sigaretgebruikers.

6.5.2. Effecten op volksgezondheid en veiligheid

Vier artikelen uit het onderzoek richtten zich op het effect van legalisatie op de

volksgezondheid en veiligheid; drie artikelen richtten zich op effecten van blootstelling aan cannabis en andere stoffen, terwijl één studie zich richtte op de effecten van legalisatie op de verkeersveiligheid. Roth et al. (2022) gebruikten een onderbroken tijdreeksbenadering om veranderingen in blootstelling aan cannabis in vergiftigingsgevallen in Californië te analyseren, na de inwerkingtreding van de *Adult Use of Marijuana Act* in november 2016 en na de implementatie van de retailmarkt in januari 2018. De auteurs ontdekten dat na de invoering van het legalisatiebeleid de blootstelling aan cannabis significant steeg met 2,07 blootstellingen per maand (95% CI: .60, 3,55), en na de latere invoering van de retailmarkt steeg de blootstelling aan cannabis opnieuw met naar schatting .85 blootstellingen per maand (95% CI: .12, 1,58). Een belangrijk punt van zorg voor de auteurs zijn verdere subgroepanalyses, waaruit bleek dat bij kinderen van 13 jaar en jonger de blootstelling aan cannabis na legalisatie in 2016 met 1,04 blootstellingen per maand toenam (95% CI: .38, 1,70) en met nog eens 73 blootstellingen per maand na de invoering van de retailmarkt (95% CI: .34, 1,12).

6.5.3. Effecten op de perceptie en het gedrag van consumenten

Drie studies richtten zich expliciet op de percepties van consumenten over cannabis, zoals percepties van schade door gebruik, en gedragingen, zoals opslagpraktijken. De bevindingen zijn over het algemeen in overeenstemming met bredere maatschappelijke verschuivingen die cannabis als niet al te schadelijk beschouwen (Bannigan et al. 2020). Lezers moeten er verder rekening mee houden dat sommige onderzoeken die zich primair richtten op de prevalentie van middelengebruik, ook aspecten van cannabis-gerelateerde schade en gedrag vastlegden en analyseerden.

6.5.4. Effecten op criminaliteit

Geen van de door ons beoordeelde onderzoeken richtte zich primair op de effecten van het legaliseringsbeleid van cannabis voor recreatief gebruik van Californië op criminaliteit. Hoewel hun primaire focus lag op prevalenties, merken we op dat een onderzoek (Kan et al. 2022) kwantitatief veranderingen onderzocht in druggerelateerde overtredingen – specifiek illegaal dealen van cannabis en rijden onder invloed van cannabis – onder mannelijke jongeren die betrokken waren bij justitie in Orange County, Californië. De

auteurs vonden geen statistisch significante verandering in beide percentages na legalisatie onder mannelijke justitiabelen in Californië.

6.5.5. Economische effecten

Twee studies die in onze beoordeling zijn opgenomen, onderzochten de economische gevolgen van de legalisatie van Californië, zoals de impact van de opkomende cannabismarkt op salarissen in de sector en de impact op de financiële sector (zie Bijlage D). Deze studies hebben weinig relevantie voor Nederland.

Kader 6.1. Inzichten uit Californië

- **Gemeenten hebben de mogelijkheid om lokaal maatwerk te bieden.** Zes jaar na de toelating van retail voor cannabis voor recreatief gebruik in Californië heeft minder dan de helft van alle gemeenten besloten om voor een dergelijk systeem te kiezen. De casestudie laat zien dat dit mogelijk te wijten is aan het feit dat de Californische staatsoverheid na de legalisatie niet meteen duidelijke richtlijnen heeft gegeven aan gemeenten en tot kortgeleden ook geen adequate financiële steun heeft gegeven aan gemeenten om te helpen bij de implementatie.
- **Het belang van voldoende en adequate handhaving om de aanwezigheid van de illegale markt te verminderen.** Zonder regelgeving zullen illegale verkopers van cannabis voor recreatief gebruik de concurrentie aangaan met legale bedrijven en nieuwe en bestaande producenten ontmoedigen om legaal te opereren. Door complexe bureaucratische structuren van toezicht en een gebrek aan communicatie tussen toezichthouders en lokale wetshandhaving, heeft Californië geen gecoördineerde en passende handavingsactie ondernomen tegen illegale cannabisbedrijven na de legalisatie. Hierdoor kunnen nieuwe legale verstrekkers worden ontmoedigd om de markt te betreden en bestaande illegale verstrekkers worden ontmoedigd om over te schakelen op legale, aan de regelgeving voldoende activiteiten.
- **Financiële en/of bancaire kwesties kunnen aanzienlijke belemmeringen vormen voor de uitvoering van hervormingen van het cannabisbeleid op subnationaal of zelfs nationaal niveau, afhankelijk van de internationale regels.** Zonder toegang tot bancaire grote kredietverstrekkers zullen nieuwe bedrijven in een concurrerende markt moeite hebben om te concurreren en operationeel te blijven; kennis van deze kwestie zal cannabisbedrijven ontmoedigen om legale activiteiten te ontplooien. Een gebrek aan bancaire toegang zal een domino-effect hebben; omdat veel Californische verkopers van cannabis voor recreatief gebruik contant geld gebruiken, zijn winkelovervallen een urgent probleem in de staat.
- **Het belang van het vereenvoudigen van de bureaucratie van de cannabisregelgeving en de betrokken actoren.** De tijdrovende of dure processen die moeten worden doorlopen om door de uitgebreide staatsbureaucratie te navigeren, kan cannabisverkopers en kwekers ontmoedigen om legaal te werken. Het oorspronkelijke Californische systeem voor bureaucratie op het gebied van regelgeving was verspreid over meerdere, bestaande

overheidsinstanties. Wanneer deze agentschappen onderbezet zijn en een relatief groot verloop hebben, kan dit bovendien de kennis en communicatie tussen de agentschappen ontmoedigen, waardoor het nog moeilijker wordt om door de staatsbureaucratie te navigeren.

- **Hoge belastingtarieven op cannabis hebben mogelijk een schadelijk effect op de concurrentiepositie van de legale markt.** Hoewel accijnzen zijn vastgesteld op 15 procent, kan de cumulatieve belastingdruk in sommige gemeenten oplopen tot 45 procent, wanneer staats-, lokale en accijnzen worden meegerekend. Deze prijsdruk kan de illegale markt een aantrekkelijk alternatief maken voor het kopen van cannabis.
- **Overhaaste wetgeving en implementatie biedt weinig ruimte voor iteratieve verfijning en besluitvorming.** Californië legaliseerde cannabis voor recreatief gebruik eind 2016 en voerde de verkoop iets meer dan een jaar later in. Gedurende deze tijd moest regelgeving worden opgesteld, verspreid en aangepast aan lokale contexten; lokale en staatswetshandhaving moesten begrijpen wat deze nieuwe regelgeving inhield en hoe deze moest worden gehandhaafd; nieuwe staatsafdelingen moesten worden opgericht en een mandaat krijgen; en legale exploitanten moesten begrijpen hoe ze legale retail- en teeltpraktijken op lokaal en staatsniveau konden opzetten. Deze snelle tijdslijn heeft verwarring gecreëerd rond regelgevingsvereisten bij verschillende belanghebbenden.

7. Quebec

Quebec is een provincie van Canada en vormt tevens een aparte natie met een eigen overheid. Het is de enige provincie in Canada waar de meerderheid van de bevolking Frans spreekt. Quebec telt ongeveer acht miljoen inwoners (van de in totaal zo'n 33 miljoen in Canada), waarvan het merendeel in steden woont. De provincie is qua oppervlakte (1.542.056 km²) de grootste provincie van Canada en is gelegen aan de Atlantische Oceaan en de Hudson Bay.

7.1. Samenvatting van het beleid

Om het cannabisbeleid van de jurisdictie (provincie) Quebec te kunnen begrijpen, moeten we ook de context van het federale cannabisbeleid van Canada als land begrijpen. Cannabis werd legaal in Quebec toen de federale Cannabiswet (voor heel Canada) op 17 oktober 2018 in werking trad (Government of Canada 2018).²⁵ Dit was een top-downbenadering die relatief plotseling plaatsvond in tegenstelling tot bijvoorbeeld bepaalde Amerikaanse staten, waar legalisatie meer geleidelijk – in de vorm van decriminalisering en beperking van strafrechtelijke sancties – en bottom-up plaatsvond.²⁶ Met de Cannabiswet heeft de federale overheid een basiskader gecreëerd voor de regulering van productie, distributie en bezit van cannabis. De verantwoordelijkheid voor het regelgevingsregime wordt echter

gedeeld met de tien Canadese provinciale en drie territoriale overheden, waarvan de overheid van Quebec er één is.

Onder de federale wet mogen volwassen (vanaf 18 jaar) tot 30 gram cannabis in bezit hebben en tot vier planten thuis telen (per huishouden) (Government of Canada 2018). Productie is alleen toegestaan met een licentie van de federale overheid, terwijl de distributie provinciaal geregeld is. Verpakkingen van cannabisproducten moeten voldoen aan strenge eisen en het ontwerp is grotendeels gestandaardiseerd met gezondheidswaarschuwingen, waarbij producenten alleen hun naam, één kleur en een productnaam zelf mogen bepalen (Government of Canada, 2018).

De autoriteiten van Quebec hebben de federale wet aangevuld met een eigen *Cannabis Regulation Act* (Gouvernement du Québec z.d.-B), die op een aantal gebieden afwijkend is van de rest van Canada en als iets strenger getypeerd kan worden (Benoit & Lévesque 2022). Er zijn dus een aantal aspecten van het cannabisbeleid in Quebec die algemeen zijn en voor heel Canada gelden en daarnaast aspecten die enkel voor Quebec gelden. In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkeling en implementatie van dit federale en provinciale beleid vanuit het perspectief van Quebec.

In Quebec is de *Société Québécoise du Cannabis* (SQDC) de enige entiteit die cannabis legaal

25 De invoering bestond uit twee fasen, waarbij in de tweede fase in december 2019 verschillende typen cannabisproducten (o.a. edibles en extracten) op federaal niveau werden gelegaliseerd dan in de eerste fase (alleen gedroogde bloemen en oliën).

26 Een kanttekening hierbij is dat cannabis voor medische doeleinden al sinds 2001 legaal is in Canada.

mag verkopen (Gouvernement du Québec z.d.-A). De SQDC is een publiek bedrijf in bezit van de overheid van Quebec, die hiermee een monopolie heeft op de verkoop van cannabis. Er zijn ongeveer 100 verkooppunten van de SQDC en het is ook mogelijk om cannabis te bestellen en thuis te laten bezorgen (SQDC, z.d.). Zij kopen cannabisproducten in van Canadese (niet enkel in Quebec) telers met een licentie van Health Canada.

Volwassenen, in Quebec vanaf 21 jaar,²⁷ mogen maximaal 30 gram gedroogde cannabis bezitten (Gouvernement du Québec z.d.-B). Dit is tevens het maximum dat per aankoop is toegestaan. In een huishouden mag echter 150 gram worden bewaard, ongeacht het aantal bewoners. Thuissteelt van cannabis is in Quebec niet toegestaan. Ook het consumeren van cannabis op openbare plekken is niet toegestaan en verhuurders mogen het gebruik van cannabis in een woning verbieden.

Tabel 7.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Quebec

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Bezit	Minimumleeftijd van 21 jaar	Maximaal 30% THC, geen trendgevoelige producten en edibles die aantrekkelijk zijn voor kinderen	Maximaal 30 gram publiek en 150 gram thuis	Bezit niet toegestaan op scholen, universiteiten en kinderdagverblijf	Cannabis is alleen legaal als het via de SQDC is gekocht
Thuisweek	Niet toegestaan	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Verkoop via Société Québécoise du Cannabis (SQDC)	Minimumleeftijd van 21 jaar	Maximaal 30% THC, geen trendgevoelige producten, vape vloeistoffen en edibles die aantrekkelijk zijn voor kinderen	Maximaal 30 gram cannabisbloemen. Voor producten die in andere hoeveelheden dan gram worden verkocht (bijvoorbeeld milliliters, gelcapsules), wordt de aankooplimiet van 30 gram berekend op basis van de equivalente grammen van het product	Minstens 150 meter afstand van een school of kinderdagverblijf, en niet in afgesloten winkelcentra	Cannabisproducten niet zichtbaar van buitenaf, standaard verpakking

27

Per 1 januari 2020 verhoogde Quebec de minimumleeftijd van 18 naar 21 jaar.

7.2. Achtergrond en de weg naar regulering

7.2.1. De weg naar een federale wetswijziging

Zoals gezegd, hangt de weg naar legalisering van cannabis in Quebec samen met de legalisering op federaal niveau. Het proces

dat cannabis in Quebec legaliseerde, werd gedreven door een top-down federale beleidswijziging. De Liberale Partij van Canada, een zoals de naam doet vermoeden progressief liberale partij, beschreef in hun *party platform* (vergelijkbaar met het Nederlandse regeerakkoord) van 2015 de belofte om cannabis te legaliseren (zie Kader 7.1).

Kader 7.1. Verkiezingsplannen van de liberale partij uit het party platform-document “Real change: a new plan for a strong middle class”²⁸ (p. 55)

We zullen de toegang tot marihuana legaliseren, reguleren en beperken

- Het huidige Canadese systeem van marihuana-verbod werkt niet. Het weerhoudt jonge mensen er niet van marihuana te gebruiken en te veel Canadezen krijgen een strafblad omdat ze kleine hoeveelheden van de drug bezitten.
- Het arresteren en vervolgen van deze misdrijven is duur voor ons strafrechtstelsel. Het zet te veel Canadezen gevangen in het strafrechtstelsel voor kleine, niet-gewelddadige overtredingen. Tegelijkertijd ondersteunen de opbrengsten uit de illegale drughandel de georganiseerde misdaad en vormen ze grote bedreigingen voor de openbare veiligheid.
- Om ervoor te zorgen dat we marihuana uit de handen van kinderen houden, en de winsten uit de handen van criminelen, zullen we de toegang tot marihuana legaliseren, reguleren en beperken.
- We zullen de consumptie en incidenteel bezit van marihuana uit het Wetboek van Strafrecht verwijderen en nieuwe, strengere wetten creëren om degenen die het aan minderjarigen verstrekken, degenen die een motorvoertuig besturen terwijl ze onder invloed zijn, en degenen die het verkopen buiten het nieuwe wetboek, strenger te straffen.
- We zullen een federale/provinciale/territoriale taskforce oprichten en met inbreng van experts op het gebied van volksgezondheid, middelenmisbruik en wetshandhaving, een nieuw systeem van strikte marihuana-verkoop en -distributie ontwerpen, waarbij passende federale en provinciale accijnzen worden toegepast.

In het jaar na de verkiezingen werd er een taskforce *Cannabis legalisering en regulering* opgericht en in werking gesteld om advies te geven over hoe deze plannen uit te voeren. Om te beginnen organiseerde de taskforce een publieke consultatie waarin input werd gevraagd van Canadese burgers, lokale overheden (inclusief provinciale, territoriale en gemeenten), experts, inheemse overheden (en vertegenwoordigers) en jongeren. Er werd input gevraagd voor *hoe* de legalisering het beste vorm kon worden gegeven. Er werd bijvoorbeeld niet gevraagd in hoeverre deelnemers het eens waren met de beleidswijziging. Een discussiepaper (Government of Canada 2016a), opgesteld door de federale overheid, diende als leidraad voor de consultatie en hielp om de input te focussen rondom een aantal beleidsdoelen. De belangrijkste hiervan was: cannabis uit de handen houden van kinderen en jongeren en uit de handen van de georganiseerde misdaad. De overheid van Quebec en publieke instituties in Quebec werden ook geconsulteerd en de taskforce presenteerde eind 2016 zijn rapport (Government of Canada 2016b).

In 2017 werd het eerste wetsvoorstel *Bill C-45* (Canada House of Commons 2017) geïntroduceerd door de toenmalige minister van Justitie Jody Wilson-Raybould, met aan haar zijde de ministers van Volksgezondheid, Publieke Veiligheid, Nationale Belastingen en de Parlementaire Secretaris. Na de bijeenkomst van een Gezondheidscommissie van het House of Commons werd dit wetsvoorstel gewijzigd. Zij kwamen overeen om de hoogtebeperking voor zelfgekweekte cannabisplanten te schrappen, evenals om meer dan 20 andere voornamelijk technische veranderingen door te voeren (Aiello 2017). Kort daarna werd de wet aangenomen door de House of Commons, waarin 200 vóór en 82 tegen de wet stemden. Van daaruit ging de wet langs de Senaat, waar het ingebracht werd door onafhankelijk

senator Tony Dean. De Senaat keurde een tijdlijn goed voor *Wetsvoorstel C-45*, waarin elke fase van het wetgevingsproces werd beschreven en waarbij de eindstemming over de wet op of voor 7 juni 2018 zou plaatsvinden. Dit betekende wel dat de wens van de regering om cannabis te legaliseren in juli, 2018 niet door kon gaan, maar later zou plaatsvinden. In februari van 2018 hield de Senaat een speciale hoorzitting op televisie om het leidende team van de regering te ondervragen over de Cannabiswet (Aiello 2018a). De senatoren gaven het wetsvoorstel doorgang met een stemming van 44 tegen 29. Aanvullende commissiestudies werden afgerond met aanbevelingen, waaronder het uitstellen van de implementatie met een jaar om de inheemse bevolking beter te kunnen raadplegen en om te onderhandelen over een overeenkomst over de behandeling van reizigers aan de Amerikaanse grens. In totaal werden meer dan 40 amendementen aangenomen. Na de stemming op 7 juni 2018 werd het wetsvoorstel met voorgestelde wijzigingen teruggestuurd naar het Lagerhuis. De regering aanvaardde de meeste veranderingen van de Senaat, maar verwierp verschillende inhoudelijke hervormingen, waaronder de voorgestelde wijziging om de provincies en territoria de macht te geven om zelfgekweekte cannabis te verbieden, om producenten te verbieden merkartikelen te distribueren, en om aandeelhouders van cannabisbedrijven te registreren in een speciaal register. In juni 2018 kondigde premier Justin Trudeau aan dat cannabis op 17 oktober 2018 gelegaliseerd zou worden in het hele land.

7.2.2. De weg naar legalisering in Quebec

De snelheid waarmee het proces begon om cannabis te legaliseren en de vastberadenheid van de nieuwe regering om het cannabisbeleid te wijzigen verrasten velen, ook de provinciale regeringen (Interview

Q1). Gezien de omvang van de uitdaging van legalisering, participeerden provincies zoals Quebec niet in de formulering van het beleid. De operationalisering ervan werd echter wel grotendeels aan hen gedelegeerd. De concrete implementatie van legalisering viel daarmee onder de jurisdictie van de provincies. Provincies zijn bovendien de belangrijkste verantwoordelijken voor volksgezondheidszaken en hebben controle over de meerderheid van de politiekorpsen in het land.

De algemene tendens van de provinciale en territoriale overheden was dat ze vonden dat zij onvoldoende waren meegenomen in de ontwikkeling van het federale beleid (Benoit & Lévesque 2022). Ook deden verschillende jurisdicties pogingen om de invoering van de wet uit te stellen, die steeds werden afgewezen door de federale overheid. Zo vond de premier van Quebec, Philippe Couillard (die zich overigens vóór legalisering had uitgesproken), het 'betreurenswaardig dat de provincies en territoria niet bottom-up waren betrokken bij een diepgaande dialoog over de gevolgen op provinciaal gebied' (Assemblée Nationale du Québec 2017; eigen vertaling). Experts geven ook aan dat er onder bevolking en overheid in Quebec weinig behoefte was aan de legalisering, omdat cannabis al jaren geen handhavingsprioriteit vormde (Interview Q1). Een situatie die op decriminalisering leek. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat de

prevalentie van cannabisgebruik lager is in Quebec dan in de andere provincies (Canadian Cannabis Survey 2023).

Het stellen van provinciale kaders ging tevens niet zonder slag of stoot. De provinciale wet van Quebec verbiedt het telen van cannabisplanten voor persoonlijk gebruik, terwijl dit expliciet wel is toegestaan volgens de federale wet. De provincie werd uitgedaagd middels een rechtszaak (Murray-hall v. Québec) waarin werd betwist dat de provinciale overheid de autoriteit had om het telen van cannabis te verbieden. Dit zou onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen, net als de meeste zaken in het strafrecht. Op 3 september 2019 oordeelde een rechter dat de Cannabiswet van Quebec inderdaad ongrondwettelijk was. Het Hof van Beroep van Quebec koos echter de kant van de regering van Quebec. In haar uitspraak schreef rechter France Thibault dat beide partijen in de zaak werden gemotiveerd door de wens om de schade die gepaard gaat met consumptie, te bestrijden. De aanklagende partij bracht de zaak vervolgens naar het Hooggerechtshof. In april 2023 oordeelde het Hooggerechtshof van Canada in het voordeel van de provinciale wetgeving en oordeelde dat het verbod van Quebec op cannabisplannen van eigen bodem constitutioneel is. Thuiesteelt in Quebec blijft daarmee verboden en overtreding wordt bestraft met een boete.

Figuur 7.1. Tijdlijn van hervormingen in Quebec

- **Oktober 2015:** De Liberale Partij heeft haar platform voor de federale verkiezingen van 2015 vrijgegeven, met daarin een belofte om marihuana te legaliseren.
- **November 2015:** De premier heeft brieven openbaar gemaakt met specifieke aanwijzingen om een federaal-provinciaal-territoriaal proces op te zetten dat gaat leiden tot de legalisatie en regulering van cannabis.
- **Juni 2016:** De drie federale ministers kondigen de oprichting aan van een *Task Force* voor cannabislegalisatie en -regulering, die advies zal geven over de manier waarop cannabis gereguleerd zal worden op basis van consultatie.
- **November 2016:** De *Task Force* publiceert zijn rapport na overleg met Canadese burgers, provinciale, territoriale en gemeentelijke overheden, inheemse regeringen en representatieve organisaties, jongeren, patiënten en experts over kwesties die verband houden met cannabis.
- **April 2017:** *Bill C-45* wordt geïntroduceerd door minister van Justitie Jody Wilson-Raybould samen met de toenmalige minister van Volksgezondheid Jane Philott, minister van Openbare Veiligheid Ralph Goodale, minister van Nationale Belastingen Diane Lebouthillier en parlementair secretaris Bill Blair.
- **September 2017:** *Wetsvoorstel C-45* wordt gewijzigd door de Gezondheidscommissie van het House of Commons. De hoogtebeperking voor zelfgekweekte marihuanaplanten wordt geschrapt, evenals meer dan 20 andere voornamelijk technische veranderingen.
- **November 2017:** De wetgeving wordt door het Lagerhuis aangenomen met 200 stemmen vóór en 82 stemmen tegen. Conservatieve senatoren bespreken mogelijke pogingen om het wetsproces uit te stellen.
- **December 2017:** Het wetsvoorstel wordt voor het eerst besproken in de Senaat, naar voren gebracht door de sponsor van de Senaat, onafhankelijke senator Tony Dean.
- **Februari 2018:** Senatoren keuren een tijdlijn goed voor *Wetsvoorstel C-45*, waarin het tijdschema voor het wetsvoorstel in elke fase van het wetgevingsproces wordt vastgelegd, met als datum eindstemming 7 juni 2018.
- **Maart 2018:** Senatoren geven het wetsvoorstel door met een stemming van 44 stemmen vóór en 29 stemmen tegen.
- **Mei 2018:** De aanvullende commissiestudies zijn afgerond en bevatten aanbevelingen voor veranderingen, waaronder het uitstellen van de implementatie om de inheemse bevolking beter te kunnen raadplegen. Na 18 vergaderingen waarin de hoofdcommissie *Wetsvoorstel C-45* bestudeert, brengt de Senaatscommissie voor Sociale Zaken het wetsvoorstel met 40 amendementen terug naar de Senaat.
- **Juni 2018:** Na een stemming op 7 juni 2018 reageert de regering op 13 juni 2018 op de amendementen van de Senaat en aanvaardt de meeste veranderingen.
- **Oktober 2018:** Premier Justin Trudeau kondigt in juni 2018 aan dat cannabis op 17 oktober 2018 in het hele land volledig gelegaliseerd zal zijn. Dit is de datum waarop het nieuwe beleid van kracht wordt en de nieuwe wet het regime van het land wordt.

7.3. Expliciete en onderliggende doelen van de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

7.3.1. Expliciete doelen

De wet die cannabis voor recreatief gebruik in Quebec in 2018 legaliseerde, is een federale wet die voor heel Canada geldt. In de federale wet staan de volgende doelen beschreven (Government of Canada 2018):

Het doel van deze wet is het beschermen van de volksgezondheid en de openbare veiligheid, en in het bijzonder:

- a. de gezondheid van jongeren beschermen door hun toegang tot cannabis te beperken;
- b. jongeren en anderen beschermen tegen prikkels om cannabis te gebruiken;
- c. voorzien in de legale productie van cannabis om illegale activiteiten met betrekking tot cannabis terug te dringen;
- d. illegale activiteiten in verband met cannabis ontmoedigen door middel van passende sancties en handhavingsmaatregelen;
- e. de druk op het strafrechtstelsel in verband met cannabis verminderen;
- f. toegang bieden tot een op kwaliteit gecontroleerd aanbod van cannabis; en
- g. vergroten van het publieke bewustzijn van de gezondheidsrisico's die aan cannabisgebruik verbonden zijn. (Eigen vertaling).

Het doel van de wet komt neer op het beschermen van de volksgezondheid en de

openbare veiligheid, door onder meer toegang te bieden tot een gecontroleerd aanbod van cannabis en door het publieke bewustzijn te vergroten van de gezondheidsrisico's die gepaard gaan met cannabisgebruik.

Onder de wet is de federale overheid verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen voor verschillende activiteiten met betrekking tot de productie van cannabis (inclusief industriële hennep), waaronder teelt, verwerking en testen, evenals bijbehorende activiteiten zoals bezit, distributie, verkoop en onderzoek met cannabis. De federale overheid ziet ook toe op de productie van cannabis voor commerciële verkoop. De wet verbiedt de promotie van cannabis,²⁹ zoals promotie die aantrekkelijk is voor jongeren, die misleidend is (bijvoorbeeld wat betreft de gezondheidsrisico's) of die sponsoring of steunbetuigingen bevat (bijvoorbeeld van een beroemd persoon). Informatieve promotie die potentiële (volwassen) consumenten helpt om een geïnformeerde keuze te maken, is wel toegestaan op plaatsen waar jongeren wettelijk gezien geen toegang toe hebben.³⁰ De wet bevat tevens een reeks strafbare feiten en straffen (bijvoorbeeld bekeuringen en gevangenisstraffen) om illegale activiteiten in verband met cannabis te ontmoedigen.

De overheid van Quebec articuleert de doelen van de federale wet op haar eigen manier (Government du Québec z.d.-A):

- Het voorkomen dat jeugd toegang krijgt tot cannabis.
- Het beschermen van de volksgezondheid en publieke veiligheid via strenge eisen voor productveiligheid en productkwaliteit.

29 Inclusief cannabisaccessoires of aanverwante diensten.

30 Denk aan prijs en informatie over hoe cannabis kan worden verkregen, promotie op kenmerken van de cannabis zoals 'zongekweekt' of 'biologisch'.

- Het afschrikken van criminele activiteiten door ernstige strafrechtelijke sancties op te leggen aan degenen die buiten het wettelijk kader opereren.
- Het verminderen van de last voor het strafrechtstelsel met betrekking tot cannabis. (Eigen vertaling)

Binnen de federale wet, waarin een aantal kaders zijn vastgelegd, heeft Quebec als provincie de verantwoordelijkheid om lokale wetten te bepalen voor de regulering van cannabis. De regulering van cannabis in Quebec is daarom ook beschreven in de:

- *Wet Cannabis Regulering* (Loi encadrant le cannabis 2018 c. 19, a. 19);
- *Wet Québec Alcohol Corporatie* (SAQ)³¹ (Act respecting the Société des alcools du Québec); en in
- *Amendementen in de Verkeersveiligheidswet* (Highway Safety Code).

De *Wet Cannabis Regulering* (Gouvernement du Québec, z.d.-B) van Quebec benoemt het volgende doel:

Het doel is om cannabisgebruik te voorkomen en te verminderen, om zo de gezondheid en veiligheid van het volk en van jongeren in het bijzonder te beschermen. De wet heeft ook tot doel om de integriteit van de cannabismarkt te waarborgen. (Eigen vertaling).

Om dit doel te bereiken reguleert de wet van Quebec bezit, teelt, gebruik, verkoop en

promotie van cannabis. Hoewel elke provincie in Canada dit doet, legt Quebec hierbij zijn eigen accenten. Quebec wijkt op een aantal punten aanzienlijk af van de meeste jurisdicties in Canada. Zo is thuisteelt van cannabisplanten volledig verboden,³² mag cannabis niet op openbare plekken gebruikt worden,^{33,34} en is de minimumleeftijd voor toegang tot cannabis op 1 januari 2020 verhoogd van 18 jaar naar 21 jaar (in plaats van 19 jaar in de meeste provincies). Ook zijn producten met een THC-gehalte van hoger dan 30 procent (als enige provincie in Canada), vapes en *edibles* in een voor jongeren aantrekkelijke vorm (zoals snoep of chocolade) niet toegestaan. Daarnaast mag cannabis in Quebec alleen verkocht worden door een publiek bedrijf dat onder toezicht van de provinciale overheid staat, namelijk de *Société Québécoise du Cannabis* (SQDC). De SQDC heeft dus het monopolie op de toegang tot cannabis voor recreatief gebruik in Quebec. De missie van de SQDC bestaat uit het verkopen van cannabis op een manier die de volksgezondheid beschermt:

Het doel is om consumenten naar de legale cannabismarkt te lokken en hen daarin te houden zonder het cannabisgebruik daadwerkelijk aan te moedigen. (SQDC z.d.; eigen vertaling).

De SQDC heeft het mandaat om beide doelen (transitie van zwarte naar legale markt en gebruik niet aanmoedigen) te realiseren. Dit kan zij doen door beleid te maken op het gebied van cannabisprijzen en veranderingen

31 Een kroonbedrijf onder beheer van de provinciale overheid van Quebec. De SAQ heeft een wettelijk monopolie op de distributie van alcohol in de provincie Quebec.

32 Quebec is de enige provincie die thuisteelt volledig heeft verboden.

33 In zes van de dertien jurisdicties is het gebruik van cannabis in de openbare ruimte toegestaan. Meestal is dit gereguleerd via de tabakswetgeving met soms extra restricties, zoals verbod op het gebruik in voertuigen of nabij plaatsen die door kinderen gebruikt worden.

34 Sinds in november 2019 een wijziging van de wet werd aangenomen, is roken verboden op alle openbare plaatsen en buitenruimtes die toegankelijk zijn voor het publiek, maar er wordt toestemming verleend aan gemeenten om parkgebieden aan te wijzen waar cannabisgebruik is toegestaan.

door te voeren in het aanbod van verschillende type cannabisproducten. Het ministerie van Gezondheid en Sociale Voorzieningen van Quebec ziet erop toe dat de SQDC de juiste wetten handhaaft en respecteert.

7.3.2. Onderliggende doelen

Al in 2016 wordt de legalisering van cannabis voor recreatief gebruik gezien als een mogelijkheid om een regelgevingssysteem te creëren dat gericht is op het verminderen van de sociale en gezondheidsproblemen die met het gebruik van deze stof gepaard gaan (Institut National de Santé Publique du Québec 2016). Het cannabisbeleid van Quebec geeft dan ook prioriteit aan preventie en schadebeperking en probeert daarnaast nadrukkelijk het nastreven van winst voor particuliere actoren of voor de staat te beperken. Dit blijkt uit diverse wet- en regelgevingsbepalingen. Zo is het mandaat van de SQDC om de verkoop van cannabis zodanig te beheren dat consumenten overstappen van de illegale naar de legale cannabismarkt, zonder het gebruik van cannabis aan te moedigen. De winsten uit de verkoop van cannabis van de SQDC worden tevens volledig besteed aan preventie, schadebeperking, rehabilitatie en onderzoeksactiviteiten met betrekking tot cannabis en andere psychoactieve stoffen. De raad van bestuur van het SQDC bestaat uit personen uit de gezondheidszorg en het onderwijs. Daarnaast kunnen waarnemers van afdelingen met een maatschappelijke oriëntatie de bijeenkomsten bijwonen. Er is ook een toezichtcomité opgericht, dat verantwoordelijk is voor het adviseren van de minister van Volksgezondheid en Sociale Voorzieningen, met name om de verwezenlijking van de doelstellingen van de wet te evalueren. De leden mogen geen belangen in of relatie met de cannabisindustrie hebben. Ten slotte heeft de SQDC directe controle over veel aspecten van

wat is toegestaan op het gebied van het op de markt brengen van cannabis, waaronder ook de locatie van de verkooppunten, waarmee de SQDC meer controle heeft over gelijkwaardige toegang tot gereguleerde cannabis (Gibbs et al. 2021). Als gevolg hiervan heeft Quebec een directere en vaak restrictievere controle over de prijzen, het productassortiment, de commerciële omgeving en de reclame voor cannabisproducten, en de locatie van verkooppunten dan de meeste andere jurisdicties die cannabis hebben gelegaliseerd.

We wilden niet in de tabaks- en alkoholsituatie terechtkomen. We waren bezorgd dat winstlogica een dominante logica van het systeem zou worden. (Interview Q1 eigen vertaling).

Ook het *Nationaal Instituut voor de Volksgezondheid* van Quebec (INSPQ) gaf al vroeg (2016) aan zorgen te hebben over de commercialisering van de legale cannabismarkt en dat dit niet samengaat met een beleid gericht op volksgezondheid (Institut National de Santé Publique du Québec 2016).

Ten slotte, stuitte het top-down uitgerolde federale beleid in sommige provincies, waaronder Quebec, op weerstand (Benoit & Lévesque 2022). De regering van Quebec heeft op verschillende wijzen – zoals hierboven geschetst – getracht de mate van de legalisering te beperken. Ondanks de reputatie van Quebec als een provincie met een progressieve sociale politieke identiteit, kent Quebec van alle provincies het meest repressieve cannabisbeleid. Het enigszins strenger uitwerken van de federale legalisering in Quebec kan dus ook als een achterliggend doel van het cannabisbeleid in Quebec gezien worden om zo de potentiële negatieve effecten van legalisering te beperken. Beleidsanalyse laat zien dat opvolgende regeringen van Quebec (QLP en CAQ) dit bewerkstelligden middels een individueel-moralistische benadering van het

beleid, maar ook stuurden op evidence-based beleid (Lévesque en Benoit 2020).

Ten slotte, hoewel het cannabisbeleid rekening houdt met maatschappelijk gedrag en sociale factoren, bevat het geen doelstellingen op het gebied van sociale gelijkheid of expliciete maatregelen voor gemarginaliseerde of kansarme groepen. Er zijn enkele uitzonderingen die meer flexibiliteit bieden bij het aanvragen van licenties en ondersteuning voor inheemse en aan de inheemse bevolking gelieerde aanvragers, maar dit is geen onderdeel van de bredere beleidsdoelstellingen.

7.4. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

7.4.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

Het cannabisbeleid in Quebec en Canada werd ontwikkeld door verschillende actoren, waaronder de federale regering, de provinciale overheid van Quebec, het ministerie van Volksgezondheid van Quebec en diverse onderzoeksinstituten.

De Trudeau-regering speelde een belangrijke rol in het legaliseren van cannabis op federaal niveau. Dit initiatief leidde tot de invoering van de wet die cannabis ook in Quebec legaliseerde. Naast deze federale wetgeving ontwikkelde de provinciale overheid van Quebec striktere regels voor Quebec. Dit werd gerechtvaardigd door het argument dat zij de risico's met name voor jongeren wilde beperken. De provinciale overheid benadrukte dat het belangrijk was om de bevolking te beschermen tegen de mogelijke negatieve gevolgen van cannabisgebruik en tegen de winstlogica van commercialisering.

Daarnaast speelden verschillende onderzoeksinstituten³⁵ een belangrijke rol bij het informeren van het beleid en het vaststellen van specifieke regels. Ze voerden studies uit naar de impact en de effectiviteit van verschillende regelgevingsmodellen. De bevindingen van deze onderzoeken hielpen beleidsmakers bij het ontwikkelen van wetgeving.

7.4.2. Actoren betrokken bij implementatie

De *Société Québécoise du Cannabis* (SQDC) heeft een monopolie op de aan- en verkoop van cannabisproducten voor recreatief gebruik aan particulieren in Quebec. Zij koopt cannabisproducten van producenten met een vergunning van *Health Canada* en verkoopt deze door aan particulieren via eigen verkooppunten of via online verkoop. Het volledig publieke karakter van dit systeem voor het kopen en verkopen van cannabis maakt Quebec bijzonder ten opzichte van andere jurisdicties. Bovendien functioneert het regelgevingsregime van Quebec voor distributie zonder winstoogmerk.

Het ministerie van Gezondheid en Sociale Diensten (*Santé et Services Sociaux*) is verantwoordelijk voor de uitvoerende taak van de SQDC. Het dient de SQDC te controleren op het naleven van de wetten en regels (bijvoorbeeld rondom prijs, promotie en producttypen) en grijpt in wanneer de SQDC ze overtreedt.

Handhaving en politiediensten hebben op verschillende niveaus een rol om de illegale productie en handel van cannabis binnen de perken te houden. Op kleine en lokale schaal is het de provinciale politie die toeziet op handhaving, terwijl op het hoogste niveau de *Royal Canadian Mounted Police* handhaaft op grootschalige export, grensbewaking en georganiseerde misdaad.

35

Onder meer *Institut national de santé publique du Québec* (INSPQ) en *Canadian Centre on Substance Use and Addiction* (CCSA).

7.5. Inzichten op basis van het implementatieproces

Het implementeren van het beleidsdoel waarin getracht wordt consumenten van illegale markt naar legale markt te trekken kent een ingewikkelde uitdaging. Enerzijds dient de legale cannabismarkt voldoende aan te sluiten bij de behoefte van de consument, zodat deze overstapt vanuit de illegale markt. Anderzijds, dient ook de schade van consumptie beperkt te blijven. Hier kan een bepaalde spanning ontstaan die leidt tot dilemma's (Interview Q1). Bijvoorbeeld wanneer consumenten voorkeur blijken te hebben voor cannabisproducten met een hoog THC-gehalte, die vanuit gezondheidsperspectief juist verhoogde risico's met zich meebrengen. Het niet aanbieden van dergelijke producten kan ertoe leiden dat de illegale markt blijft bestaan, terwijl het wel aanbieden ervan tot extra gezondheidsrisico's kan leiden. Een vergelijkbaar dilemma speelt bij het prijsbeleid. Prijs is een belangrijke factor voor de keuze van consumenten voor een illegale of legale markt. Een lage prijs is dus gunstig om consumenten naar de legale markt te bewegen. Tegelijk kan een lage prijs ook tot meer consumptie leiden binnen groepen of toegang tot cannabis vergroten voor nieuwe groepen. Quebec heeft via de SQDC geprobeerd om met lage prijzen de illegale markt terug te dringen en heeft daarin de afgelopen jaren vooruitgang geboekt (Health Canada 2021; Rotermann 2021; Wadsworth et al. 2021; Interview Q3). De SQDC schat dat zij in 2022 ongeveer 56 procent van de illegale cannabismarkt heeft gewonnen (SQDC 2023); andere schattingen (nog niet gepubliceerd) lopen op tot ongeveer 80 procent. Nog steeds heeft de illegale markt een deel in handen en verwacht wordt dat het niet lukt om deze markt volledig uit te bannen (Interview Q3). Dit laatste

is niet uniek voor Quebec en in alle jurisdicties het geval.

Een ander inzicht op basis van het implementatieproces is dat het voordeliger lijkt om stapsgewijs strengere restricties los te laten in plaats van nieuwe restricties in te voeren (Interview Q1 en Q3). Zo waren er bij het ingaan van de Cannabiswet in Quebec geen restricties op de THC-limiet van cannabisproducten. Omdat uit verschillende studies bleek dat cannabisproducten met THC-concentraties tussen 10 procent en 15 procent minder risico's vormen voor de gezondheid van consumenten, wilde men later toch een limiet invoeren. Op dat moment lagen er echter al producten in de schappen van de SQDC met hogere THC-concentraties, zoals edibles, vapes en oliën. Daarbij kwam dat er onvoldoende aanbod van producenten kwam om producten met lagere THC-concentraties aan te bieden. De huidige toegestane limiet bij de SQDC is 30 procent THC. In gewone cannabis (wiet) is het maximale THC-gehalte om en nabij 30 procent. In de praktijk zal deze limiet dus primair op hoog-THC producten, zoals concentraten, betrekking hebben. Ter vergelijking, het gemiddelde THC-gehalte in nederwiet schommelde de afgelopen 15 jaar tussen de circa 15 procent en 18 procent (Oomen & Rigter 2022). Een belangrijke contextuele factor in Canada in het algemeen, en dus ook in Quebec, is het bestaan van inheemse gemeenschappen met eigen gevestigde wetgeving en autoriteiten.³⁶ Hiervoor bestaat beperkte vrijheid om enkele aanvullende regels in te voeren (bijvoorbeeld via bestemmingsplannen), op voorwaarde dat de regels niet in strijd zijn met de federale wet. Deze mogelijkheid voldoet in sommige gevallen niet aan de behoefte van lokale gemeenschappen (Government of Canada, 2023). Er bestaat bij

36

Bijvoorbeeld middels de *Indian Act* of de *First Nations Land Management Act*.

veel gemeenschappen een sterk verlangen naar meer zelfbestuur, ook op het gebied van cannabisactiviteiten. Het naast elkaar bestaan van de federale, provinciale en ook lokale wetten maakt met name de handhaving van het cannabisbeleid juridisch complex.

7.6. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

Onderzoek naar de effecten van de legalisering van cannabis in Quebec is beperkt. De gestructureerde zoekstrategie leverde acht studies op, met heterogene uitkomstmaten: een studie onderzocht veranderingen in cannabisgebruik onder scholieren van het voortgezet onderwijs (Zückerman et al. 2021), een andere studie onderzocht de effecten van de verhoging van de wettelijke minimumleeftijdsgrens voor cannabis voor recreatief gebruik van 18 naar 21 jaar op het cannabisgebruik (Nguyen et al. 2022), en drie studies richtten zich op de gevolgen van cannabisgebruik: incidentie van psychosen (l'Heureux et al. 2024), ziekenhuisopnames (Auger et al. 2021) en intoxicaties onder kinderen (Myran et al. 2023). Tot slot werden drie studies gevonden die aspecten van de veranderingen van de illegale naar de legale cannabismarkt in kaart brachten.

In de tekst hieronder worden de resultaten per studie kort beschreven (zie ook Bijlage D) voor de details van individuele studies).

7.6.1. Gebruik van cannabis

De twee onderzoeken naar ontwikkelingen in het gebruik van cannabis onder jongeren geven geen eenduidig beeld. Zuckerman et al. (2021) onderzochten of het gebruik van cannabis onder scholieren in vier provincies (Alberta, Brits Columbia, Ontario en Quebec) veranderde na de legalisering van cannabis op 17 oktober 2018. Er waren geen

aanwijzingen uit crosssectionele analyses dat het laatste-maand en regelmatig/occasioneel cannabisgebruik in deze provincies was veranderd in de periode na legalisering (schooljaar 2018/2019) vergeleken met twee perioden voor legalisering (schooljaren 2016/2017 en 2017/2018). Wel waren er aanwijzingen voor een iets hogere prevalentie 'ooit-gebruikers', hetgeen zou kunnen wijzen op een toename in experimenteergedrag, dat zich niet bestendigde in regelmatig gebruik (eens per week of vaker). Die toename in het ooit-gebruik was vermoedelijk een voortzetting van een trend die al eerder was ingezet. In de longitudinale studie waarin drie cohorten van vier schooljaren zijn vergeleken, werd op geen van de maten voor cannabisgebruik een statistisch significant verschil gevonden. Wat wel opviel was dat het regelmatig cannabisgebruik in Quebec lager lag dan in onder meer de referentie-provincie Alberta. Geconcludeerd werd dat het gebruik onder jongeren weliswaar niet was toegenomen na de legalisering, maar ook niet was afgenomen, zoals onder de *Cannabis Act* was beoogd.

In een onderzoek door Nguyen en Mital (2022) is onderzocht wat het effect was van de verhoging van de wettelijke minimumleeftijdsgrens in Quebec voor cannabis op 1 januari 2020 van 18 naar 21 jaar. Daarvoor hebben ze het cannabisgebruik (prevalentie in afgelopen drie maanden) in Quebec onder jongeren tussen 15 en 20 jaar voor en na legalisering vergeleken met gegevens uit de negen andere provincies. De onderzoekers concludeerden dat er weliswaar een algehele toename was in de prevalentie van cannabisgebruik, maar dat deze toename aanzienlijk kleiner was in Quebec vergeleken met de referentiegroep. Deze relatieve 'daling' (ofwel kleinere toename) was vooral in leeftijdsgroep 18-20 jaar waar te nemen. In de leeftijdsgroep 15-17 jaar waren geen significante (relatieve) verschillen gevonden in

de driemaands prevalentie. De onderzoekers concludeerden dat de zorg, dat jongeren door de verhoging van de leeftijdsgrens zouden uitwijken naar de illegale markt, ongegrond lijkt te zijn, maar de algehele toename in de prevalentie van gebruik vraagt wel aandacht.

7.6.2. Volksgezondheid

Onderzoek op basis van registratiegegevens van drie spoedeisende eerstehulpafdelingen in Quebec City wees uit dat het aandeel psychotische episodes van alle geregistreerde episodes, niet significant verschilde in de 12 maanden na legalisering vergeleken met de 12 maanden voor legalisering (L'Heureux et al. 2024). Dit was ook het geval voor de subgroep van eerste episodes (nieuwe gevallen).

Ook rapporteerden Auger et al. (2021) onder meisjes en jongeren van 15-19 jaar geen toename in het aantal cannabis-gerelateerde ziekenhuisopnames na legalisering. Wel rapporteerden de onderzoekers een niet-significante toename van cannabis-gerelateerde opnames onder jongens van 10-14 jaar – van 5,2 per 100.000 voor legalisering tot 9,5 per 100.000 na legalisering. Ook werd cannabis in deze groep gerapporteerd in 39,3 procent van de middelengerelateerde ziekenhuisopnames bij jongens van 10 tot 14 jaar voor legalisering, vergeleken met 70,0 procent na legalisering, wat neerkomt op een verschil van 30,7 procent (95% BI 2,8–58,6).

Myran et al. (2023) onderzochten trends in ziekenhuisopnames na een cannabisintoxicatie onder kinderen van 0-9 jaar in vier provincies in Canada op drie meetmomenten: voor de legalisering (januari 2015 tot september 2018); een eerste follow-up vlak na de legalisering³⁷

(oktober 2018 tot december 2019); en een tweede follow-up twee jaar na legalisering³⁸ (januari 2020 tot september 2021). In alle provincies nam het aantal ziekenhuisopnames vanwege een cannabisintoxicatie toe in de eerste periode vlak na legalisering. In de tweede follow-up nam het aantal intoxicaties nogmaals met een factor 2 toe in drie provincies waar edibles, cannabisextracten en topicals verkrijgbaar waren, terwijl er geen verdere toename te zien was in Quebec, waar alleen een beperkte selectie edibles beschikbaar was. Geconcludeerd werd dat het verbieden of beperken van edibles kan bijdragen aan het beperken van cannabis-gerelateerde intoxicaties na legalisering.

7.6.3. Beschikbaarheid en legaal aanbod van cannabis

Onderzoek naar de ontwikkeling van de legale cannabismarkt laat zien dat in heel Canada zowel het aandeel cannabisconsumenten dat bij legale bronnen koopt als ook het aantal cannabiswinkels sterk is toegenomen na de legalisering (Myran et al. 2021). Er zijn echter forse verschillen tussen de provincies, met het laagste aantal cannabiswinkels per 100,000 inwoners in Quebec. Zo waren er in 2021 in Alberta per 100,000 inwoners 24 keer meer cannabiswinkels dan in Quebec (respectievelijk 14,3 en 0,6 winkels per 100,000 inwoners). Uit een ander onderzoek (Wadsworth et al. 2023) blijkt dat consumenten in Alberta eerder hun cannabisproducten in legale winkels kochten en minder vaak in illegale winkels of apotheken vergeleken met Quebec. Het relatieve verschil in winkels per hoofd van de bevolking was echter aanzienlijk groter dan het verschil in aankopen bij legale winkels. Bovendien kochten consumenten in Ontario, ook met

37 Een periode waarin alleen marihuana (*dried flower* of wiet), cannabisolie, planten en zaden legaal te verkrijgen was.

38 In deze periode waren ook edibles, cannabisextracten en topicals legaal verkrijgbaar in Ontario, Brits Columbia en Alberta, maar niet in Quebec.

aanzienlijk meer (8,3 per 100,000 inwoners) cannabiswinkels dan Quebec, minder vaak in legale winkels vergeleken met consumenten in Quebec. Het verband tussen winkels per hoofd van de bevolking en het kopen bij legale winkels lijkt dus niet lineair. Ook Fataar et al. (2024) vonden dat er na legalisering van cannabis grote verschillen waren tussen de verschillende jurisdicties, en rapporteerden bovendien dat er – drie jaar na legalisering – relatief meer cannabiswinkels waren gevestigd in sociaal kwetsbare wijken.³⁹ Zo bevond in Quebec een kwart tot een derde van alle cannabiswinkels zich in de sociaal (meest) kwetsbare wijken versus zeven procent in de sociaal (meest) bevoorrechte buurten. In tegenstelling tot studies in de Verenigde Staten, werd echter geen verschil in ‘cannabiswinkel dichtheid’ gevonden tussen gebieden met meer of minder economisch kwetsbare wijken.⁴⁰

Wadsworth et al. (2023) toonden verder aan dat het percentage cannabisconsumenten dat hun cannabisproduct legaal verkreeg toenam tussen 2020 en 2021, maar dat dit sterk varieerde tussen verschillende producten: van 49 procent legaal verkregen vaste cannabisconcentraten tot 82 procent cannabisdranken. Ook waren er verschillen tussen provincies. Belangrijkste bevinding is dat het aandeel cannabisconsumenten dat *edibles* altijd legaal verkreeg, in andere provincies veel hoger lag dan in referentieprovincie Quebec.

Zoals eerder genoemd werd in heel Canada in oktober 2018 de verkoop van marihuana (gedroogde bloemen of wiet), cannabisolie en planten en zaden toegestaan, maar pas in latere jaren werd ook de verkoop van andere producten, zoals *edibles*, toegestaan. De invulling hiervan werd vrijgelaten en waar veel provincies de verkoop van een breed scala aan *edibles* toestonden, verbood Quebec de verkoop van cannabis snoepjes, -toetjes en -chocolade, en andere producten die aantrekkelijk werden geacht voor jongeren. Wadsworth et al. (2023) rapporteerden dat in augustus 2022 de onlinewinkel van SQDC slechts 7 soorten *edibles* (producten) aanbood, vergeleken met 262 producten in de *Ontario Cannabis Store*. Inmiddels zijn meer producten beschikbaar om te kunnen concurreren met de illegale markt.⁴¹ Het gaat hier wel nog steeds om een aanbod dat niet specifiek aantrekkelijk wordt geacht voor kinderen, zoals zakjes gedroogde biet, vijgen of bloemkool met cannabis.⁴² Onderzoek suggereert dat dit beleid mogelijk minder ongewenste gevolgen heeft gehad ten aanzien van cannabis-gerelateerde intoxicaties onder kinderen. Tegelijk rijst bij onderzoekers de vraag of mensen die deze *edibles* toch willen gebruiken, deze zelf zullen gaan maken of op de illegale markt kopen, waar de samenstelling onbekend is en de kwaliteit niet gegarandeerd, met alle gezondheidsrisico's van dien (Wadsworth et al. 2023).

39 Gebaseerd op aandeel van de bevolking dat alleen woont, gescheiden, weduwnaar/weduwe of alleenstaande ouder is.

40 Gebaseerd op opleiding, inkomen en werkstatus.

41 In juli 2024 waren er in de online SQDC-winkel 21 type *edibles* beschikbaar.

42 Zie voor een actueel aanbod de webshop van SQDC. Geraadpleegd op: 3 juli 2024: <https://www.sqdc.ca/en-CA/edibles>

Kader 7.2. Inzichten uit Quebec

- **Het belang van een stabiel compromis.** Het nieuwe cannabisbeleid van Canada was een top-down initiatief en stuitte op provinciaal verzet in Quebec. Er was weinig behoefte aan de wetswijziging onder bevolking en overheid. Uiteindelijk heeft Quebec als compromis eigen accenten kunnen leggen in de provinciale wet, bijvoorbeeld met het verbod op thuisteelt. Quebec werd hiermee een van de meest strikte provincies wat betreft cannabisregels.
- **Bewust achterliggend beleid bij keuze aanbodmodel.** Quebec koos ervoor om de distributie van cannabis alleen toe te staan via een publiek bedrijf (overheidsmonopolie) en zelfs geen thuisteelt toe te staan. Dit geeft Quebec meer grip op de markt en mogelijkheden om bijvoorbeeld prijs- en productbeleid te voeren. Een achterliggend doel is om de winsten van de grote industrie te beperken.
- **Het belang van balans bij marktverovering.** Quebec laat zien dat het bewust beleid voert om consumenten van de illegale markt naar de legale markt te lokken via bijvoorbeeld prijsconcurrentie. Het model van een publiek bedrijf stelt hun hiertoe in staat. De SQDC houdt daarbij goed in de gaten of zij hiermee nieuwe consumptiepatronen of gebruikersgroepen stimuleert.
- **Implementatie en verantwoordelijkheden van cannabisbeleid belegd bij centrale instantie.** Met de SQDC heeft Quebec een publiek bedrijf opgericht dat het nieuwe cannabisbeleid implementeert en uitvoert. Hierdoor is de coördinatie grotendeels gecentraliseerd. Het ministerie van Gezondheid en Sociale Diensten ziet er alleen op toe dat de SQDC de regels handhaaft en respecteert en heeft geen rol in de implementatie en uitvoering.
- **Het belang van streng beginnen.** De casestudie van Quebec laat zien dat het voordelen biedt om streng te beginnen en geleidelijk restricties los te laten, omdat dit meer mogelijkheid geeft om de aanbodmarkt te vormen voordat deze zichzelf al gevormd heeft. Er zijn tevens beperkt aanwijzingen dat het relatief striktere beleid van Quebec ten opzichte van andere provincies mogelijk een dempende werking heeft gehad op negatieve gevolgen op het gebied van volksgezondheidsindicatoren.

8. Uruguay

Uruguay is een Zuid-Amerikaans land dat grenst aan Argentinië en Brazilië. Het heeft een bevolking van ongeveer 3,4 miljoen mensen in 2023 (Instituto Nacional de Estadística 2023). Het was het eerste land dat het aanbod van cannabis voor niet-medische doeleinden legaliseerde en reguleerde. Hierbij moet worden opgemerkt dat het land voor deze beleidswijziging geen gereguleerde medische cannabismarkt had, in tegenstelling tot de eerder besproken casestudies uit de Verenigde Staten en Canada. In 2013 keurde Uruguay een nieuwe cannabiswet goed (Wet 19.172), die drie aanbodmodellen voor cannabis voor recreatief gebruik reguleerde: thuisteelt, Cannabis Social Clubs (CSC's) en apotheekverkoop (verzorgd door een klein aantal gelicentieerde telers).

8.1. Samenvatting van het beleid

Toegang tot elk van de drie legale aanbodmodellen is beperkt tot Uruguayaanse burgers of inwoners van 18 jaar of ouder, die zich hebben geregistreerd in een nationale database. Bij het voltooien van de registratie kunnen gebruikers slechts een van de drie leveringsmodellen selecteren. Hoewel het na verloop van tijd mogelijk is om tussen de opties te wisselen, is het gebruikers wettelijk slechts toegestaan een model tegelijk te selecteren.

Wie zich registreert als legale cannabissteler, mag zes bloeiende planten telen en mag de opbrengst van die teelt delen binnen het huishouden. Daarnaast zijn cannabis social clubs en apotheekverkoop alternatieve opties voor gebruikers die liever cannabis kopen in plaats van het te kweken. Cannabis social

clubs zijn verenigingen zonder winstoogmerk die tussen 15 en 45 leden mogen inschrijven, tot 99 (bloeiende) planten mogen kweken en 40 gram per maand aan elk lid mogen distribueren. Hoewel cannabis social clubs alleen gedroogde cannabis mogen distribueren, worden er geen THC-limieten toegepast en kunnen de verenigingen de prijs per gram bepalen, evenals eventuele extra lidmaatschapsgelden (Pardal et al. 2019). Tot slot mogen apotheken die zich registreren in het cannabis-distributieschema en een vergunning hebben van het nationale cannabisagentschap IRCCA, ook gedroogde cannabis distribueren. Momenteel zijn er drie variëteiten te koop met verschillende THC-percentages: Alfa en Beta (max 9 procent THC; min 3 procent CBD); Gamma (15 procent THC; min 1 procent CBD). De variëteiten, het cannabinoidengehalte en de prijs per gram worden bepaald door IRCCA/de overheid (Pardal & Wadsworth 2023). Elke verpakking bevat 5 gram en bevat informatie over het producerende bedrijf, de naam van het product, de belangrijkste kenmerken (inclusief THC- en CBD-gehalte), waarschuwingen en aanbevelingen voor consumptie, andere details van het product (herkomst en hoeveelheid, streepjescode, productielot en vervaldatum), evenals het institutionele logo van IRCCA en een traceerbaarheidsstempel (IRCCA 2023). IRCCA heeft een traceersysteem van zaad tot verkoop, met realtime capaciteit om de cannabisverpakkingen te volgen die van producenten naar apotheken worden gebracht (Interview U1). Geregistreerde gebruikers kunnen 10 gram per week kopen, na een vingerafdrukkezing bij de apotheek om te bevestigen dat ze in het systeem zijn

geregistreerd en die maand niet meer dan 40 gram cannabis hebben gekocht. Tijdens de aankoop hoeft er geen persoonlijke informatie met de apotheker te worden uitgewisseld. De cannabis die in de apotheken wordt gedistribueerd, wordt momenteel geproduceerd door drie gelicentieerde commerciële kwekers die de planten kweken in een staatseigendom dat wordt beheerd door

IRCCA en wordt beveiligd door wetshandhavers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en particuliere beveiligingsbedrijven (Rychert et al. *forthcoming*). De cannabis die door deze kwekers wordt geproduceerd, wordt gecontroleerd op kwaliteit onder toezicht van het IRCCA (Queirolo 2022). Reclame is verboden voor alle actoren die betrokken zijn bij de legale levering van cannabis.

Tabel 8.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Uruguay

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Thuissteelt	Minimumleeftijd van 18 jaar		6 bloeiende planten		Mag gedeeld worden binnen het huishouden
Cannabis Social Clubs	Inwoner of staatsburger Geregistreerde gebruiker		40 gram per maand		Reclame is verboden 15-45 leden per club
Verkoop bij apotheken		THC limiet momenteel 15 procent	40 gram per maand/ 10 gram per week	Minimaal 600 meter van een school	Geproduceerd door erkende telers Gedistribueerd door apotheken geregistreerd in het distributiesysteem Prijs bepaald door overheid Reclame is verboden

8.2. Achtergrond en de weg naar regulering

De weg naar de goedkeuring van het huidige cannabisbeleid in Uruguay werd ingeslagen in 2012. Het is echter de moeite waard om eerdere ontwikkelingen op dit beleidsterrein in het land te bespreken.

8.2.1. Eerdere ontwikkelingen

Ten eerste keurde Uruguay in 1974 – tijdens een periode van dictatuur – een wet goed die personen vrijstelde van sancties voor het bezit van een kleine hoeveelheid drugs voor persoonlijk gebruik (Wet 14.294). De wet bevatte geen hoeveelhedsdrempel, maar verwees naar het begrip ‘minimale hoeveelheid’, dat later werd vervangen door ‘redelijke hoeveelheid’ bij een herziening in 1998 (Labiano 2023). De wet handhaafde strenge straffen voor de levering van illegale stoffen, maar voerde een gedifferentieerd regime in voor het bezit voor persoonlijk gebruik (Walsh & Ramsey 2016). Gezien het relatief open begrip van hoeveelheden voor persoonlijk gebruik (zonder objectieve drempel), liet het wettelijke kader nog steeds een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid toe bij de handhaving (Queirolo 2020; Walsh & Ramsey 2016).

De legalisering van het aanbod van cannabis werd onderdeel van het politieke debat in Uruguay sinds eind jaren 90 - begin jaren 2000 (Hernandez & Sotello 2019; Queirolo 2020). In 2001, in een context van economische crisis, overwoog president Jorge Batlle om het cannabisbeleid te hervormen (Cruz et al. 2016). Batlle kreeg niet de steun van zijn partij en er kwam geen concreet voorstel. Toch werden er tijdens zijn ambtstermijn verschillende schadebeperkende maatregelen ingevoerd of verder ontwikkeld (bijv. spuitomruilprogramma's, educatieve activiteiten) (Hernandez & Sotello 2019; Labiano 2023; Walsh & Ramsey 2016).

De eerste wetsvoorstellen voor het legaliseren van een vorm van cannabisaanbod voor niet-medisch gebruik in Uruguay werden in 2010-2011 ingediend bij het parlement (Coitiño et al. 2017; Cruz et al. 2016; Hernandez & Sotello 2019; Kilmer et al. 2013; Queirolo 2020). Er werden twee wetsvoorstellen ingediend door wetgevers van verschillende politieke partijen, gericht op de regulering van thuisteelt (Coitiño et al. 2017; Queirolo 2020). Hoewel beide voorstellen geen succes hadden, creëerden ze een precedent en een momentum voor latere discussies en voorstellen op dit gebied (Cerdá & Kilmer 2017; Hernandez & Sotello 2019).

8.2.2. Het proces naar de hervorming van het cannabisbeleid

Het was in juni 2012 dat de toenmalige president Mujica een plan aankondigde om de verkoop van cannabis te legaliseren (Cerdá & Kilmer 2017; Coitiño et al. 2017). De maatregel werd opgenomen in de *Estrategia por la vida y la Convivencia* (Strategie voor Leven en Samenleven, hierna de Strategie). Zoals hierboven uitgelegd, is deze Strategie ontwikkeld en naar voren gebracht in een context van een toename van geweld en onveiligheidsgevoelens onder de bevolking (Labiano 2023), en dit werd ook opgemerkt als een expliciete rechtvaardiging voor de Strategie. Dit beleidsdocument bevat verschillende voorstellen met betrekking tot het drugsbeleid, waaronder het verbeteren van schadebeperkende maatregelen (bijv. uitbreiding van het aanbod in regionale centra, gevangenissen, mobiele eenheden), het voorstellen van een wetsherziening om de straffen voor de handel in *pasta base* (cocainepasta) te verhogen, en het oproepen tot een wetsvoorstel om cannabis te legaliseren, op een 'gereguleerde en gecontroleerde' manier, in de bewoordingen van de Strategie *legalización regulada y controlada* (p. 9). Zoals hierboven opgemerkt,

maakte de intentie om het cannabisbeleid te hervormen deel uit van een veel breder beleidspakket dat ook schadebeperkende en repressieve maatregelen omvatte. Dit werd ook erkend in de tekst van de strategie, waarin de volgende reden werd gegeven voor het 'evenwichtige pakket':

De staat moet veiligheid garanderen en tegelijkertijd de mensenrechten respecteren. We zullen het onrechtmatige geweld van criminaliteit niet beantwoorden met meer irrationeel geweld van de staat. 'Hardline' beleid is inefficiënt gebleken en neigt naar een verschuiving naar een 'onrechtvaardige en hardhandige' aanpak. We zullen prioriteit geven aan preventie als strategisch en filosofisch leidend principe, omdat we overtuigd zijn van het belang ervan. We aarzelen echter niet om altijd afschrikwekkende of repressieve maatregelen toe te passen, binnen het

kader van de grondwet en de wet, wanneer dat nodig is om het recht op openbare veiligheid te waarborgen. (p. 7; eigen vertaling).

Na de aankondiging van het plan om het aanbod van cannabis te reguleren door de president en zijn naaste omgeving (Cruz et al. 2016; Musto, 2022), presenteerde de regering in augustus 2012 een wetsvoorstel voor cannabisregulering (Coitiño et al. 2017). Het wetsvoorstel bevatte slechts een artikel dat aangaf dat de staat de activiteiten in verband met de productie, distributie en verkoop van cannabis zou controleren (Hernandez & Sotello 2019; Von Hoffmann 2020; Rival-Vélez 2017). Het wetsvoorstel onderging vervolgens een periode van discussie en herziening tot december 2013, toen de wetgevende macht Wet 19.172 goedkeurde (Cerdá & Kilmer 2017; Cruz et al. 2016; Hernandez & Sotello 2019).

Figuur 8.1. Tijdlijn van hervormingen in Uruguay

- **2012:** De Uruguayaanse regering kondigt plannen aan om cannabisverkoop door de overheid toe te staan.
- **2013:** Wet 19.172 wordt goedgekeurd, waardoor thuisteelt, Cannabis Social Clubs (SSC's) en verkoop worden gelegaliseerd.
- **2014:** Gebruikersregisters voor thuisteelt en Cannabis Social Clubs worden geopend.
- **2017:** Apotheken starten met de verkoop van cannabis.

De hervorming van het cannabisbeleid in Uruguay vond dus plaats als onderdeel van een wetgevingsproces. Verschillende aanbodmodellen werden overwogen tijdens de periode van verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel, en er werd uitgebreid overlegd met een reeks actoren (waarover hieronder meer). Aanvankelijk was de uitvoerende macht geen voorstander van het toestaan en reguleren van thuisteelt (wat deel uitmaakte van eerdere mislukte voorstellen), noch van Cannabis Social Clubs (Repetto 2014; Pardal et al. 2019; Musto 2022). In tegenstelling tot de situatie in andere landen zoals Spanje, waar cannabis social clubs een historische aanwezigheid hadden door gebruik te maken van mazen in de wet en grijze zones in de nationale wetgeving (Pardal et al. 2022), was dit niet het geval in Uruguay. Het waren cannabisactivisten en jonge wetgevers die pleitten voor het opnemen van dit aanbodmodel in het wetsvoorstel, en de internationale ervaringen met cannabis social clubs werden meegewogen tijdens de parlementaire debatten (Musto 2022, 2018; Pardal et al. 2019). Het uiteindelijke voorstel was een pragmatisch compromis, zoals Von Hoffmann (2020) opmerkt: 'beide partijen hebben water bij de wijn moeten doen: cannabisactivisten moesten akkoord gaan met gebruikersregistratie, en de uitvoerende macht moest cannabis social clubs en thuisteelt toestaan' (p. 190; eigen vertaling).

8.2.3. Publieke steun voor de beleidsverandering

De noodzaak om een compromis te bereiken dat verschillende politieke en maatschappelijke standpunten (waaronder de fundamentele eisen van cannabisactivisten) zou aanspreken, was vooral belangrijk gezien het algemene gebrek aan steun voor cannabislegalisering (Musto 2018). In de periode dat het wetsvoorstel werd besproken, was ongeveer 61-66 procent van

de bevolking het niet eens met het voorstel (Walsh & Ramsey 2016). Gezien het gebrek aan steun voor het voorstel, stelde president Mujica de stemming uit en voerde een pauze in het wetgevingsproces in (Kilmer et al. 2013; Von Hoffmann 2020). Een campagne met de naam Regulación Responsable (Verantwoordelijke Regelgeving, hierna de campagne) werd gelanceerd met als doel het publiek te informeren over en te betrekken bij het voorstel (Von Hoffmann 2020). Aan deze campagne lagen een aantal strategische keuzes ten grondslag, te beginnen met de naam: 'Regulación Responsable, die werd strategisch gekozen omdat het publiek meer openstond voor 'regulering' dan voor 'legalisering'. Regulering was een neutralere term' (Von Hoffmann 2020, p. 185; eigen vertaling). Het gebruik van de term regulering was niet alleen een kenmerk van de campagne, maar werd ook onderdeel van het publieke debat over cannabisbeleid in Uruguay (Interview U1). De visuals van de campagne werden ook met dat doel ontworpen, waarbij bijvoorbeeld typische symbolen van de cannabisbeweging werden vermeden en de berichtgeving werd gericht op de drie hoofddoelen van de verordening: 1) het beschermen van de volksgezondheid; 2) het vergroten van de openbare veiligheid; en 3) het oplossen van de gepercipieerde inconsistentie tussen de decriminalisering van bezit voor persoonlijk gebruik en de afwezigheid van een legaal toegangskanaal tot de stof (Von Hoffmann 2020). Toch bleef de publieke opinie verdeeld (Bohigues & Marin 2021; Queirolo et al. 2019), en zoals Cerdá & Kilmer opmerkten 'in tegenstelling tot de Verenigde Staten, werd de wet in Uruguay niet aangenomen vanwege de publieke opinie: hij werd aangenomen ondanks de publieke opinie' (p. 118; eigen vertaling). Sterker nog, zelfs enkele maanden na de goedkeuring van de wet steunde slechts ongeveer een derde van de bevolking de legalisatie (34 procent in 2014, gebaseerd op de gegevens van de Americas Barometer 2014 – in

Cruz et al. 2016). Voor degenen die de nieuwe beleidsmaatregel wel steunden, speelden eigen ervaring met cannabisgebruik en het optreden van de president een belangrijke rol. Cruz et al. (2016) concludeerden dat 'Uruguayanen die de beleidshervorming steunden, dat niet alleen deden omdat ze het eens waren met het beleid, maar ook omdat ze de regering genoeg vertrouwden om het te doen' (p. 318; eigen vertaling). In een recentere analyse ontdekten Cruz et al. (2018, p. S433) dat:

... toen hen gevraagd werd naar verschillende alternatieven voor de regulering van cannabis na bijna twee jaar van invoering, een meerderheid van de respondenten de rol van de staat in het controleren van de cannabismarkt steunde. Zeer weinig respondenten waren voorstander van een volledig verbod, terwijl bijna een derde voorstander was van soepelere maatregelen om toegang te krijgen tot marihuana. Met andere woorden, terwijl de meeste mensen het niet eens zijn met het aanbieden van distributie via apotheken, steunt een meerderheid van de Uruguayanen de sterke staatsinterventie in de cannabismarkt en lijkt het idee van liberalisering van recreatief cannabisgebruik in het land te onderschrijven.' (Eigen vertaling).

8.3. Expliciete en onderliggende redenen voor de beleidsverandering

Wet 19.172 betreffende de regulering en controle van cannabis, goedgekeurd in Uruguay in 2013, legt drie hoofddoelen vast voor het nieuwe cannabisbeleid: 1) het beschermen van de volksgezondheid, 2) het waarborgen van rechten en vrijheden, 3) het vergroten van de openbare veiligheid en het terugdringen van illegale drugsmarkten. Dit is expliciet vastgelegd

in de wettekst. In artikel 1 wordt de bescherming van de volksgezondheid 'door een beleid dat gericht is op het minimaliseren van risico's en schade veroorzaakt door cannabis, van openbaar belang verklaard'. Bovendien erkent de wettekst in de artikelen 3-4, die de algemene principes van het nieuwe beleid behandelen, expliciet de intentie om: 1) de rechten en vrijheden te waarborgen die zijn vastgelegd in de Uruguayaanse grondwet (artikel 3); en 2) de bevolking te beschermen tegen de risico's die gepaard gaan met de illegale levering van drugs, evenals 'het verminderen van de invloed van drugshandel en georganiseerde misdaad'. (artikel 4; eigen vertaling).

Wetenschappers die het Uruguayaanse wettelijke kader analyseren, hebben deze drie centrale doelen van het nieuwe beleid ook benadrukt (bijv. Hernandez & Sotello 2019; Obradovic 2021; Queirolo 2020; Repetto 2014). Rivera-Vélez (2017) legt bijvoorbeeld uit dat de wet 'gebaseerd is op drie verschillende paradigma's die verschillende maar complementaire maatregelen introduceren. Ten eerste maakt het veiligheidsparadigma staatscontrole van de cannabismarkt mogelijk als maatregel om drugshandel te bestrijden. Ten tweede versterkt een volksgezondheidsparadigma het beleid van preventie en behandeling van drugsmisbruik. En tot slot, maakt een rechtenparadigma een einde aan de juridische inconsistentie tussen de legaliteit van consumptie en het verbod op toegang tot de drug' (p. 12; eigen vertaling). Uruguay had het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor persoonlijk gebruik in 1974 gedecriminaliseerd, zoals hieronder verder wordt uitgelegd.

In het debat voorafgaand aan de goedkeuring van Wet 19.172 werd de beleidsverandering vooral geassocieerd met zorgen over de openbare veiligheid (Queirolo et al. 2019; Repetto 2014). Dit betekende een afwijking van de discussies over cannabislegalisering

voor 2012, waar cannabislegalisering vooral werd geframed in relatie tot de rechten van cannabisconsumenten (Repetto 2014). Drie gewelddadige gebeurtenissen, die in verband werden gebracht met druggerelateerd geweld en veel media-aandacht kregen in mei 2012, lijken belangrijke aanleiding te zijn geweest voor deze verandering in framing (Repetto 2014; Queirolo et al. 2019). Na deze misdaden organiseerde een groep burgers een mars om meer veiligheid te eisen (Repetto 2014). Queirolo et al. (2019) merkten ook op dat '... een reeks gebeurtenissen die plaatsvonden in mei 2012 – in het bijzonder de eisen van burgers voor meer openbare veiligheid die werden uitgelokt door opvallende misdaden die in eerste instantie verband hielden met drugs – ertoe leidden dat de regering een antwoord gaf op deze eisen door middel van een 'evenwichtig pakket' van maatregelen, dat de onderdrukking van drugs combineerde met de legalisering van cannabis' (p. 1313; eigen vertaling)

Dit zogenaamde 'evenwichtige pakket' was de essentie van de *Estrategia por la vida y la Convivencia*, die in 2012 werd gelanceerd door de regering en hieronder verder wordt besproken. Naast andere maatregelen stelde de strategie de invoering van strengere straffen voor de handel in *pasta base* (cocainebasis) voor, meer politie, en tegelijkertijd de legalisering van het aanbod van cannabis – wat werd gezien als een manier om de markten voor deze stoffen te scheiden en de contacten van gebruikers met de illegale markt te verminderen (Von Hoffman, 2020). Deze aanpak was ook opvallend in vergelijking met regionaal beleid. Queirolo (2020) merkt op dat 'legalisatie van cannabis als middel om georganiseerde misdaad en drugshandel te bestrijden contra-intuïtief was in de Latijns-Amerikaanse context, waar prohibitionistische maatregelen het traditionele antwoord zijn op drugs- en misdaadproblemen.' (p. 118-119; eigen vertaling) Bovendien kan

het regeringsvoorstel voor legalisatie een binnenlands compromis geweest zijn, terwijl tegelijkertijd de regulering van cannabis als een kwestie van openbare veiligheid, of zelfs als een manier om de volksgezondheid beter te beschermen, een manier geweest kan zijn om de verandering op internationaal niveau legitimiteit te geven: 'het argument om cannabis te reguleren als een kwestie van veiligheid of zelfs van volksgezondheid legitimeert op de een of andere manier de strategie van de staat tegenover het internationale systeem, in de zin dat elke staat soeverein is om een probleem van openbare onrust aan te pakken.' (Repetto 2014 p. 132; eigen vertaling).

8.4. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

8.4.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

Verschillende actoren speelden een rol in de ontwikkeling van het cannabisbeleid in Uruguay en kunnen op verschillende momenten in dat proces een meer of minder prominente rol hebben gespeeld. Een door Labiano (2023, 36-37) geciteerd parlementslid benadrukte de verdere betrokkenheid van verschillende belanghebbenden bij het wetgevingsproces:

Het was uitgebreid, het was lang, het was moeizaam, het omvatte het creëren van een werkruimte tussen het voorzitterschap, de nationale drugsraad, het parlement, wetgevers die voor waren, wetgevers die tegen waren, sociale organisaties, experts waaronder dokters, advocaten; ook een zeer sterke inspanning van ons juridisch adviesteam om veel dingen die besproken werden op papier te gaan zetten. (Eigen vertaling).

Ander onderzoek benadrukte de inspanningen om een dialoog op te bouwen binnen en buiten de kring van overheidsactoren (Von Hoffmann 2020).

De Uruguayaanse uitvoerende macht speelde een belangrijke rol bij de ontwikkeling van het nieuwe cannabisbeleid, vooral in een vroege fase, door de hervorming van het cannabisbeleid te erkennen en er prioriteit aan te geven (Repetto 2014; Queirolo et al. 2019). Niet alleen president Mujica, maar ook de minister van Defensie, die cannabislegalisering zag als onderdeel van het bredere beleidspakket dat werd ingevoerd om de illegale markt en het daarmee gepaard gaande geweld aan te pakken, had een centrale rol in het initiëren van deze cannabisbeleidsverandering.

Maatschappelijke en cannabis-activistische groepen waren ook actief in Uruguay voor de hervorming van 2013 en droegen bij aan die verandering (Labiano 2023; Von Hoffmann 2020). Deze groepen waren vooral actief vanaf het einde van de jaren 90 en organiseerden cannabis-gerelateerde evenementen (bijv. cannabismarsen) (Hernandez & Sotello 2019). De Uruguayaanse cannabisbeweging had echter aantoonbaar beperkte politieke effecten: de legalisering van cannabis bijvoorbeeld was niet opgenomen in de verkiezingsprogramma's van de Uruguayaanse politieke partijen bij eerdere verkiezingen en zij was er ook niet in geslaagd om het onderwerp op de agenda van de regering te krijgen (Queirolo 2020) – dit was ook de mening van een van de geïnterviewden (Interview U2). Ze hebben echter wel een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het nieuwe cannabisbeleid in een latere fase van de hervorming (zie ook hierboven): 'activisten, nationaal en internationaal, werden pas later relevant, toen ze het proces konden beïnvloeden dat het enige artikel dat werd voorgesteld in de Strategie voor Leven en Samenleven, veranderde in Wet

19.172' (Queirolo 2020, 117; eigen vertaling).

Bovendien kan de opname van cannabis social clubs in de wet van 2013 ook worden gezien als een manier om de burgermaatschappij te integreren in de gereguleerde cannabismarkt – en verschillende van de eerste cannabis social clubs zijn inderdaad voortgekomen uit eerdere organisaties van sociale bewegingen (Hernandez & Sotello 2019; Queirolo et al. 2016).

Andere actoren, onder wie internationale deskundigen en belangengroepen, leverden ook bijdragen tijdens de consultatieperiode toen het wetsvoorstel verder werd aangepast. Er werden conferenties met internationale gasten (bijv. TNI, Transform, WOLA, DPA) georganiseerd, en er waren ook internationale experts bij betrokken (Von Hoffmann 2016; Musto 2022). Een bijzonder voorbeeld was de ontwikkeling van de campagne die we hierboven bespraken:

'Internationale en binnenlandse activisten kwamen in februari 2013 bijeen om een communicatiestrategie en -platform te ontwerpen om het debat vooruit te helpen en meer publieke steun te verwerven. Onder hen waren mensen die hadden meegewerkt aan de succesvolle legalisatiecampagnes in de staat Washington en Colorado. Het resultaat van deze bijeenkomst was de oprichting van de campagne Regulación Responsable' (Von Hoffmann 2016, 5; eigen vertaling).

Naast dit voorbeeld is opgemerkt dat er in de regio toenemende internationale steun was voor de hervorming van het cannabisbeleid (bijv. door de Latijns-Amerikaanse Commissie voor Drugs en Democratie, de Organisatie van Amerikaanse Staten, de Wereldcommissie voor Drugsbeleid, verschillende zittende en voormalige staatshoofden uit de regio) (Von Hoffmann 2016). Niettemin, en zoals we opmerken in hoofdstuk 4 was de INCB kritisch over deze beleidsverandering en een van de geïnterviewden benadrukte de internationale

druk die op dat moment werd gevoeld in Uruguay (Interview U2).

8.4.2. Actoren betrokken bij implementatie

Het centrale agentschap met specifieke bevoegdheden op het gebied van toezicht op de gereguleerde cannabismarkt werd opgericht met de wet van 2013: IRCCA. Volgens de wettelijke definitie is het de taak van dit agentschap om de cannabismarkt te reguleren en te overzien, om acties voor te stellen om de schade te beperken en om te controleren of de wettelijke vereisten voor het functioneren van de markt worden nageleefd. Zoals een geïnterviewde uitlegde, houdt IRCCA toezicht op de toeleveringsketen voor gereguleerde cannabis en kan het administratieve sancties opleggen aan de operators met een licentie (Interview U1). Het team van het IRCCA inspecteert bijvoorbeeld de rapportage van cannabis social clubs over het aantal en de hoeveelheid verkochte cannabis, en andere technische vereisten (bijv. beveiliging en verlichting). Ze kunnen waarschuwingen geven, boetes opleggen of vergunningen intrekken. Eventuele strafzaken blijven onder de rechter vallen.

IRCCA ondersteunt ook het werk van de *Junta Nacional de Drogas* (Nationale Drugsraad). De Nationale Drugsraad werd opgericht in 1999 en is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de nationale drugsstrategie en het actieplan, en het vaststellen van beleidsrichtlijnen op verschillende gebieden van het drugsbeleid. De Nationale Drugsraad coördineert en werkt samen met verschillende belanghebbenden op dit gebied. In Uruguay valt drugsbeleid onder de bevoegdheid van de uitvoerende macht en niet onder de exclusieve bevoegdheid van een bepaalde minister (bijv. de minister van Justitie of Volksgezondheid), zoals opgemerkt door een van de geïnterviewden (Interview U2). Vertegenwoordigers van verschillende ministeries maken deel uit

van de Nationale Drugsraad, waaronder Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken, Economie en Financiën, Nationale Defensie, Onderwijs en Cultuur, Arbeid en Sociale Zekerheid, Volksgezondheid, Toerisme en Sociale Ontwikkeling. De technische tak van de Nationale Drugsraad is de *Secretaria Nacional de Drogas* (Nationaal Drugssecretariaat), waarin ook het *Observatorio Nacional de Drogas* (Nationaal Drugsobservatorium, hierna het Observatorium) zetelt, dat verantwoordelijk is voor het verzamelen en analyseren van wetenschappelijk bewijs op het gebied van drugs om het beleid op dit gebied te informeren (Interview U2).

8.5. Inzichten op basis van het implementatieproces

Twee van de geïnterviewden benadrukten de complexiteit van het Uruguayaanse regelgevingskader (Interview U2, Interview U3). Ook Cerdá & Kilmer (2017) noemden het een 'zeer complex systeem' (p. 118; eigen vertaling). Aanvankelijk beperkten een tekort aan middelen de capaciteit om het beleid in de praktijk uit te voeren. Er is bijvoorbeeld gemeld dat het nationale cannabisagentschap IRCCA alleen in 2015 budget had om personeel te werven (Cerdá & Kilmer 2017). In de jaren daarna, na de goedkeuring van de belangrijkste wettekst in 2013, werd ook verdere en meer specifieke regelgeving goedgekeurd.

De implementatie verliep langzaam en in de praktijk gefaseerd, ook al was dat onbedoeld (Obradovic 2021; Pardal et al. 2023; Queirolo 2022; Interview U2). Hoewel verschillende factoren hebben bijgedragen aan de langzame uitrol, het opzetten van een nieuw distributiesysteem vanaf de grond (met onder andere een landelijk register, een controlesysteem van zaad tot verkoop, een geheel nieuw agentschap) was hoe dan ook een complexe oefening en de regering koos voor een voorzichtige aanpak (Cerdá & Kilmer

2017). Zo werd het register voor thuisteelt pas in augustus 2014 geopend, voor cannabis social clubs in oktober 2014, en de verkoop in apotheken was pas halverwege 2017 een feit. Het registratieproces omvat verschillende stappen die een last kunnen vormen voor degenen die geïnteresseerd zijn in deelname aan de legale markt. Van cannabis social clubs wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze zich eerst registreren als burgerlijke vereniging zonder winstoogmerk, vervolgens moeten ze zich registreren bij het ministerie van Onderwijs en Cultuur, en tot slot bij het nationale cannabisagentschap IRCCA, dat documentatie vereist over infrastructuur, veiligheid en operationele aspecten van de cannabis social club om de licentie goed te keuren (Cerdá & Kilmer 2017; Decorte et al. 2017; Queirolo et al. 2016). Aanvankelijk was er terughoudendheid bij gebruikers om zich te houden aan de individuele registratie (Walsh & Ramsey 2016), en hoewel de deelname aan de legale markt aanzienlijk is verbeterd (zie verder hieronder), kan dit gedeeltelijk hebben bijgedragen aan de trage implementatie van het nieuwe regelgevende kader. Er moet ook worden opgemerkt dat, zoals hierboven uitgelegd, het nieuwe beleid destijds geen publieke steun kreeg.

Levering gerelateerde problemen zorgden voor uitdagingen, vooral in een vroege fase van de implementatie van het nieuwe beleid. Zo hield slechts een klein aantal apotheken in het hele land zich aan het distributiesysteem van cannabis voor recreatief gebruik (Queirolo 2022). Queirolo merkte op dat 'er in augustus 2018 slechts 13 apotheken [waren die cannabis verkochten] van de meer dan 1,200 in het land' (p. 123; eigen vertaling). Wat geografische dekking betreft, is de toegang tot legale cannabis ongelijk verdeeld over het hele grondgebied (Queirolo 2022) – hoewel er in de jaren na de start van de implementatie verbetering is opgetreden. Sommige apotheken stonden er aanvankelijk niet achter om betrokken te raken bij de levering van cannabis (Cerdá & Kilmer 2017). Maar

er waren ook belangrijke bankproblemen die van invloed waren, en nog steeds zijn, op het aantal ingeschreven apotheken en de manier waarop ze kunnen werken (bijv. de verkoop van cannabis gaat meestal alleen contant) (Obradovic 2021; Queirolo 2022; Rychert et al. forthcoming; Interview U3). Beperkingen van banken in Uruguay en in het buitenland voor cannabis-gerelateerde transacties hebben het vermogen van operators om gebruik te maken van hun diensten en hun bereidheid om deel te nemen aan de gereguleerde cannabismarkt, beperkt (Bohigues & Marin 2021; Interview U1). Daarnaast hebben de producenten met een vergunning ook cannabis gekweekt onder de limieten die door IRCCA zijn toegestaan (Interview U1). Een van de geïnterviewden suggereerde dat de gelicentieerde telers te voorzichtig zijn geweest en een meer ondernemende aanpak hadden kunnen hanteren door het productieniveau te verhogen binnen de door de IRCCA toegestane limieten (Interview U3).

Alle geïnterviewden waren het eens over het belang van evaluatie, reflectie en verbetering van het huidige beleid (Interview U1, U2 en U3). Een van de geïnterviewden deelde echter de zorg dat het openen van het gesprek of de discussie over de verdiensten en tekortkomingen van het huidige beleid, politiek gebruikt zou kunnen worden om de beleidsverandering als geheel in twijfel te trekken (Interview U1). Een evaluatie van de effecten van het beleid wordt momenteel uitgevoerd door het *Nationaal Waarnemingscentrum voor Drugs* (hieronder meer over de rol van deze actor), en de geïnterviewden noemden enkele aspecten die opnieuw overwogen zouden kunnen worden, waaronder het registersysteem, de huidige exclusiviteit van apotheken als verkooppunten, en andere regelgevingsaspecten die bijvoorbeeld betrekking hebben op het functioneren van cannabis social clubs (Interview U1, U2 en U3).

8.6. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

Op basis van de gestructureerde zoekopdrachten zijn zes bronnen gevonden die de effecten van cannabisregulering in Uruguay in kaart brengen (een overzicht staat in Bijlage D). Deze zes onderzoeken richtten zich op zeer uiteenlopende aspecten en gebruikten verschillende methodologieën, waardoor weinig algemene conclusies kunnen worden getrokken.

8.6.1. Gebruik van cannabis

Van de zes bronnen onderzochten er twee de prevalentie van cannabisgebruik in navolging van de regulering van cannabis in Uruguay (Laqueur et al. 2020; Rivera-Aguirre et al. 2022). Laqueur et al. (2020) onderzochten het effect van de invoering van cannabisregulering op het cannabisgebruik van middelbare scholieren. De onderzoekers zagen geen effect van deze beleidsverandering op het zelfgerapporteerde gebruik onder deze groep, waaronder gebruik in het afgelopen jaar, gebruik in de voorgaande maand en 'frequent' gebruik, wat werd gedefinieerd als gebruik op tien dagen of meer in de voorgaande maand. Deze conclusie is in lijn met het onderzoek van Rivera-Aguirre et al. (2022), die geen verband vonden tussen regulering van cannabis in het land en gebruik in het afgelopen jaar of de voorgaande maand onder middelbare scholieren. Ze merkten echter wel op dat riskant gebruik en frequent cannabisgebruik tijdelijk toenamen in 2014, op het moment dat legalisatie was goedgekeurd maar regulering nog niet volledig was geïmplementeerd. Laqueur et al. (2020) concludeerden dat de perceptie van de beschikbaarheid van cannabis ook toenam in navolging van de legalisering van cannabis in Uruguay.

8.6.2. Verkeersveiligheid

Twee bronnen keken naar het effect van de regulering van cannabis op de verkeersveiligheid (Kilmer et al. 2022; Nazif-Munoz et al. 2020). Kilmer et al. (2022) onderzochten of er een verband kon worden vastgesteld tussen de regulering van verschillende aanbodmodellen en verkeersongevallen met letsel. Hoewel ze zagen dat het aantal mensen dat geregistreerd staat als thuissteler positief was geassocieerd met verkeersongevallen met letsel als gevolg, stelden ze geen causale mechanismen vast die dit konden verklaren. De verbanden met geregistreerde gebruikers van cannabisclubs en klanten van apotheken waren inconsistent. Nazif-Munoz et al. (2020) zagen wel dat het nieuwe beleid in verband kan worden gebracht met een toename van dodelijke verkeersongevallen in de geanalyseerde periode (2012-2017). Gezien het feit dat de verkoop in apotheken pas in 2017 werd ingevoerd, hebben deze resultaten vrijwel alleen betrekking op thuisteelt en cannabisclubs.

8.6.3. Overige

Van de andere twee studies die middels de gestructureerde zoekstrategie tevoorschijn kwamen, keek er een naar de overgang van cannabisgebruikers naar de legale markt (Queirolo et al. 2023a) en onderzocht de ander het effect van cannabisregulering op de perceptie van cannabisgebruikers (Queirolo et al. 2023b). Queirolo et al. (2023a) ging na hoe de regulering van cannabis invloed had op waar gebruikers cannabis vandaan haalden. Door middel van twee enquêtes zagen de onderzoekers dat gebruikers geleidelijk overstapten naar de legale markt, van 0.6 procent van de respondenten die in 2014 cannabis via legale middelen verkreeg in 2014 naar 14 procent in 2017. Ze wezen er wel op dat illegale en 'grijze' markten

(wat wordt gedefinieerd als cannabis die legaal geproduceerd is maar illegaal wordt gedistribueerd) nog steeds belangrijke bronnen van cannabis waren voor respondenten, en dat respondenten ook gebruikmaken van meerdere bronnen van cannabis, zowel legaal als illegaal. Echter was de toename in de beschikbaarheid van legale en grijze bronnen en de afname van illegale

bronnen statistisch significant. Ten slotte keek Queirolo et al. (2023b) naar hoe legalisering en regulering invloed hadden op de houding ten opzichte van cannabisconsumenten. Het onderzoek concludeerde dat cannabisconsumenten die legaal cannabis kopen (en dus geregistreerde gebruikers zijn), meer sociaal geaccepteerd worden.

Kader 8.1. Inzichten uit Uruguay

- **Het belang van een brede consensus.** De casestudie over Uruguay toont het belang aan van het vinden van een pragmatische oplossing om een bredere consensus te bereiken. Er was aanvankelijk slechts sprake van een voorstel met een artikel dat uitsluitend een staatsmonopolie overwoog. Uiteindelijk heeft men gekozen voor drie verschillende leveringsmodellen, die verschillende doelgroepen bedienen.
- **Er is erkend dat regulering tijd kost.** De legalisering van cannabis kent een gefaseerde implementatie – die overigens niet zonder problemen is geweest – om het systeem geleidelijk op te bouwen (bijv. openbare aanbesteding voor licenties, volgsysteem *from-seed-to-sale*, een geheel nieuw agentschap).
- **Het belang van opties geven aan gebruikers.** Er zijn drie aanbodmodellen geïntroduceerd die – in theorie – verschillende consumentenprofielen moeten bedienen. Thuisweek is een manier om kleinschalige telers te integreren, hoewel de implementatie en naleving uitdagend is en een risico oplevert voor het ontstaan van een grijze markt.
- **Het belang van aanpassen en leren van ervaringen.** Na verloop van tijd is het aanbod in apotheken aangepast. Zo is er nu een variëteit met 15 procent THC toegestaan. Ook recentelijk zijn er nog discussies geweest over mogelijke herzieningen van het wettelijk kader.
- **Compromissen in het productaanbod.** Het is belangrijk om rekening te houden met compromissen in het productaanbod op de legale markt: THC-limiet bij apotheken (en prijs vastgesteld door de overheid), geen THC-limiet bij CSC's – maar beperkt tot alleen cannabistoppen (d.w.z. 'rauwe' wiet en dus geen hasj of afgeleide producten).

9. Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland ligt in West-Europa en is lid van de Europese Unie. Duitsland grenst in het noorden aan Denemarken, in het oosten aan Polen en Tsjechië, in het zuiden aan Oostenrijk en Zwitserland, en in het westen aan Frankrijk, Luxemburg, België en Nederland. Met een bevolking van ongeveer 83 miljoen mensen heeft Duitsland de grootste populatie van alle lidstaten binnen de Europese Unie. De Bondsrepubliek Duitsland is een federatie van 16 deelstaten, in het Duits Bundesländer. Alle Bundesländer hebben een eigen grondwet, parlement en regering.

9.1. Samenvatting van het beleid

Duitsland heeft op 1 april 2024 – tijdens de looptijd van dit onderzoek – cannabis gedeeltelijke gelegaliseerd (Bundesrechtsanwaltskammer 2024). Volwassenen (vanaf 18 jaar) kunnen nu legaal tot 25 gram cannabis bezitten en zij mogen voor eigen gebruik telen (Cannabisgesetz 2024). Daarnaast mogen niet-commerciële verenigingen tot 500 leden gezamenlijk cannabis telen en verdelen onder bepaalde voorwaarden, waaronder een THC-limiet van 10 procent voor cannabisproducten voor leden tussen de 18 en 21 jaar. Commerciële verkoop van cannabis blijft verboden. Toeristen kunnen ook niet op een legale manier cannabis verkrijgen en mensen die het zelf verbouwen mogen het niet weggeven aan anderen.

De wet volgt uit een initiatief uit het coalitieakkoord van de huidige regering (2024), een coalitie tussen de centrumlinkse *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*

(SPD), *Die Grünen* en de *Freie Demokratische Partei* (FDP) onder leiding van Olaf Scholz (SPD et al. 2021). De zogenoemde ‘verkeerslichtcoalitie’ (in het Duits *Ampelkoalition*) bereikte overeenstemming over plannen om cannabis voor recreatief gebruik voor volwassenen te legaliseren onder strikte voorwaarden. Doelen die zij benadrukten voor de wetswijziging waren gericht op het verbeteren van de kwaliteitscontrole op cannabis en het beschermen van jongeren tegen de negatieve effecten van drugsgebruik. Omdat internationale regelgeving, waaronder die van de Europese Unie, het legaliseren van cannabis niet zonder meer toestaat, moest er nog lang geschaafd worden aan de nieuwe wet (Tageschau 2022). Koop en verkoop van cannabis zijn mede daarom niet gelegaliseerd.

In de eerste twee jaar moeten verschillende evaluaties plaatsvinden om onder meer te beoordelen of de jongeren voldoende worden beschermd met de huidige wetgeving (Bundesministerium für Gesundheit 2023b). Het is op het moment van schrijven nog onduidelijk hoe deze evaluaties en eventuele verdere invulling van implementatie vorm zullen krijgen.

Er komen daarnaast nieuwe regels en boetes voor bestuurders die cannabis gebruiken tijdens het rijden (Deutsche Welle 2024). Er is een wet aangenomen die een limiet van 3,5 nanogram per milliliter bloed stelt voor THC, met strengere regels voor beginnende bestuurders en gemengd gebruik van cannabis en alcohol. De nieuwe regelgeving zal waarschijnlijk in de zomer van 2024 in werking treden.

De wetswijziging leidde in de aanloop ernaartoe tot veel discussie (Der Spiegel

2024). Zo werd gevreesd voor meer gezondheidsschade (Deutscher Bundestag 2023a) en overbelasting van justitie, onder andere door amnestieregelingen voor eerdere veroordelingen (Deutscher Richterbund 2023). Sommige deelstaten drongen aan op uitstel van de invoering van de wet vanwege zorgen over (de voorbereiding van) handhaving en financiële lasten (Bundesrat 2023). Dat de nieuwe wet in strijd zou zijn met internationale verdragen werd ook genoemd als tegenargument.

Hoewel de wet al van kracht is, worden er de komende tijd nog aanpassingen en aanvullingen verwacht. Ook zijn er politici, zoals Thorsten Frei (CDU), die voorstellen om de wetswijziging weer terug te draaien bij winst na de verkiezingen in 2025 (Ausgburger Allgemeine 2024). Vanwege deze actuele situatie waarin sommige zaken nog aan verandering onderhevig zijn, leggen we in deze casestudie de nadruk op het proces naar de regulering toe.

Tabel 9.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Duitsland

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Bezit	Minimumleeftijd van 18 jaar	Geen	Maximaal 25 gram per persoon op zak	n.v.t.	Gebruik van cannabis is alleen toegestaan op minimaal 100 meter afstand van scholen, speeltuinen en sportlocaties. Er mag geen cannabis in de directe nabijheid van minderjarigen worden gerookt.
Thuisweek	Voor eigen gebruik	Cannabisplanten	Maximaal 3 planten en 50 gram bezit	n.v.t.	
Non-profit- verenigingen	Geregistreerd lidmaatschap, maximaal 500 leden, inwoners van Duitsland	Maximaal 10 procent THC voor leden tussen de 18-21 jaar	Maximaal 50 gram per maand voor 21 jaar en ouder en maximaal 30 gram per maand voor leden tussen de 18-21 jaar	Minimaal 200 meter van scholen, jeugdinstituten en speelplaatsen	

9.2. Achtergrond en de weg naar regulering

9.2.1. De weg naar regulering

Duitsland legaliseerde bezit en thuisteelt van cannabis op 1 april 2024 (Bundesrechtsanwaltskammer 2024). Het proces naar deze wetswijziging begon met het doel om het bezit en de verkoop van cannabis te legaliseren in het coalitieakkoord *Mehr Fortschritt Wagen* ('Durf meer vooruitgang te boeken') van de SPD, Die Grünen en FDP in 2021 (SPD et al. 2021 p 68):

We introduceren de gecontroleerde distributie van cannabis aan volwassenen voor recreatieve doeleinden in erkende winkels. Hiermee wordt de kwaliteit bewaakt, wordt de overdracht van verontreinigde stoffen voorkomen en wordt de bescherming van minderjarigen gewaarborgd. Wij zullen de wet na vier jaar beoordelen op de maatschappelijke impact ervan. (Eigen vertaling).

Vervolgens start in 2022 een consultatieproces onder leiding van drugscommissaris Blienert om het nieuwe beleid te informeren vanuit verschillende wetenschappelijke domeinen, belanghebbenden en internationale ervaringen (Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen z.d.). Er werden verschillende paneldiscussies gehouden, onder andere over gezondheid en bescherming van gebruikers; bescherming van en preventie bij jongeren; toeleveringsketens, ecologische en economische vraagstukken; criminaliteit, controlemaatregelen en vergunningverlening; en ten slotte een *International Expert Hearing* (Cannabis – aber sicher z.d.; Interview D1).

Het consultatieproces resulteerde vervolgens in een *Eckpunktepapier* ('Hoofdpuntendocument') (Bundesministerium der Gesundheit 2022a), gepubliceerd in oktober 2022. Dit document bevatte een grove schets van de gewenste

beleidsveranderingen. De belangrijkste veranderingen waren het legaliseren van 'cannabis en tetrahydrocannabinol' en het plaatsen van de productie en verkoop ervan in een gecontroleerde omgeving. Dit betekende onder meer het legaliseren van de aankoop en het bezit van maximaal 30 gram cannabis en van de thuisteelt. Toegang tot cannabis werd beperkt tot volwassenen vanaf 18 jaar. Tegelijk zou de mogelijkheid worden verkend om voor volwassenen tot 21 jaar de THC-niveaus te beperken tot een nog nader te bepalen niveau.

In hetzelfde jaar kreeg het *Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung* (ISD) de opdracht van het *Bundesministerium für Gesundheit* om onderzoek te doen naar de mogelijke effecten van het legaliseren van cannabis op de economie en de volksgezondheid (Manthey et al. 2023a). Het betrof een literatuuranalyse van de huidige stand van de wetenschap, evenals studies uit landen of jurisdicties die cannabis al hadden gelegaliseerd of dit van plan waren. Het onderzoek leidde naar een aparte publicatie van een reeks beleidsaanbevelingen (Manthey et al. 2023b). Hierin bevelen de onderzoekers aan om cannabis te reguleren in het belang van de gezondheid en de bescherming van de jeugd en om gebruikers van cannabis van de illegale naar de legale markt te leiden.

Het doel van legalisering zou moeten zijn om een legaal aanbod te creëren voor mensen die momenteel consumeren, zonder de aantrekkelijkheid om te beginnen met consumeren te vergroten. (Manthey et al. 2023a, 4; eigen vertaling).

Ook bevelen de onderzoekers aan om de mate van commercialisering (streven naar maximalisering van winst) te beperken, bijvoorbeeld middels een staatsmonopolie op de verkoop of een model van strikte verkooplicenties. Daarnaast zouden voor niet-commerciële cannabis social clubs, een marketingverbod en een 'intelligent'

prijsbeleid moeten worden overwogen om de consumptierisico's laag te houden. Naast deze maatregelen bevelen de onderzoekers aan om een minimumleeftijd van 18 jaar te handhaven

(en overtredingen consequent te bestraffen) en om bij het ontwerp van cannabisproducten rekening te houden met de aantrekkelijkheid voor kinderen.

Figuur 9.1. Tijdlijn van hervormingen in Duitsland

- **7 December 2021:** Coalitieakkoord tussen de SPD, Die Grünen, FDP waarin de legalisering van cannabis werd aangekondigd als doel.
- **14-30 Juni 2022:** Consultatieovereenkomsten onder leiding van drugscommissaris Blienert om het nieuw te vormen beleid te informeren.
- **26 Oktober 2022:** *Eckpunktepapier* waarin de doelen van het nieuwe cannabisbeleid grof geschetst werden.
- **12 April 2023:** *Eckpunktepapier 2*: Een doorontwikkeling van het eerste document waarin het *2 Säulen Modell* met daarin een experiment voor retailverkoop opgenomen werd als doel.
- **6 Juli 2023:** Concept wetsvoorstel CanG opgeleverd.
- **16 Augustus 2023:** Kabinetsvoorstel van de wet werd ingebracht.
- **29 September 2023:** Stemming in de *Bundestag* over het wetsvoorstel.
- **22 Maart 2024:** Stemming in de *Bundesrat* over het wetsvoorstel.
- **1 April 2024:** Startdatum CanG.
- **1 Juli 2024:** Implementatie cannabisverenigingen.

9.2.2. Tweepijlermodel en internationale en Europese juridische kaders

Vervolgens publiceerde het *Bundesministerium für Gesundheit* in samenwerking met de ministeries van Justitie en Economische Zaken een tweede *Eckpunktepapier* in 2023 (12 april), waarin plannen voor een *2-Säulen-Modell* (tweepijlermodel) worden gepresenteerd. Hierin wordt beschreven hoe de legalisering van cannabis middels twee opvolgende pijlers te implementeren, waarin eerst niet-commerciële verenigingen en thuisteelt worden gelegaliseerd. De tweede pijler implementeert vervolgens een aantal regionale (gemeenteniveau) en tijdgebonden experimenten, waarin bedrijven in staat worden gesteld om cannabis voor recreatief gebruik te produceren, distribueren en verkopen aan volwassenen in speciaalzaken binnen een erkend en door de staat gecontroleerd raamwerk. Deze tweede pijler is bedoeld om de effecten van een commercieel model te onderzoeken.

Het *Eckpunktepapier* beschrijft ook dat voor deze plannen 'de federale regering ook de vereisten van het Europese en internationale recht heeft onderzocht en geëvalueerd en dat bij de uitvoering van het coalitieproject rekening zal worden gehouden met het internationale en Europese juridische kader' (*Bundesministerium für Gesundheit* 2023-B, 1). Ook wordt beschreven dat er uitwisseling is geweest met de Europese Commissie en dat het tweepijlermodel mede hierop gebaseerd is. De verhouding met de Verenigde Naties (VN)-verdragen wordt als volgt beschreven:

Bij de implementatie van het tweepijlermodel baseert de federale regering haar kader op het internationale

en Europese recht. Het zal verwijzen naar de interpretatieve verklaring die in 1993 werd afgelegd bij de ratificatie van de VN-overeenkomst uit 1988 aan de relevante VN-organen en een verklaring uitbrengen waarin wordt verklaard dat het project verenigbaar is met het doel en de wettelijke vereisten van de VN-overeenkomsten. (*Bundesministerium für Gesundheit* 2023b, 4; eigen vertaling).

In 1993, na de ratificatie van het Verdrag van 1988⁴³, legde Duitsland een interpretatieve verklaring af over artikel 3, lid 2, waarin werd gesteld dat het rechtssysteem waar dat artikel naar verwijst in de loop van de tijd kan veranderen. Dit biedt de mogelijkheid om te beargumenteren dat het legaliseren van cannabis kan worden verantwoord onder de principes van *harm reduction*, wat inmiddels een basisconcept van het rechtssysteem van Duitsland is geworden. In deze lijn kan Duitsland beargumenteren dat het verbod op cannabis niet heeft geleid tot een vermindering van cannabisgebruik en de schadelijke effecten van cannabis en dat legalisering wordt toegepast om dit doel (schadebeperking) beter te bereiken.⁴⁴

9.2.3. Cannabisgesetz (CanG): het eerste wetsvoorstel

In juli 2023 publiceerde het *Bundesministerium für Gesundheit* een eerste voorstel voor een wetsontwerp, dat al snel werd opgevolgd door een nieuwe versie in augustus 2023 van het *Bundeskabinett* (de regering). Een maand later (september 2023) werd het voorstel gedeeld met de *Bundestag* (*Bundesministerium für Gesundheit*, 2023c). De beoogde doelstellingen en politieke redenering zoals geformuleerd

43 Het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen.

44 Zie voor een verdere uitleg: Khan & Landwehr (2023) 'Legalize It!' – Opportunities and Challenges for the Regulation of Cannabis under European Law, EUCRIM. Geraadpleegd op: 3 juli 2024: <https://eucrim.eu/articles/legalize-it-opportunities-and-challenges-for-the-regulation-of-cannabis-under-european-law/>

in de wet werden vervolgens in oktober aan de gehele *Bundestag* gepresenteerd, waarna erover kon worden gedebatteerd.

Na de debatten volgden onder meer een hoorzitting met deskundigen en een oproep voor verklaringen van deskundigen uit de wetenschap en de praktijk. Tijdens een zitting op 6 november was er een duidelijk tegengeluid tegen de wet te horen. Onder andere (kinder) artsen, behandelaren uit de verslavingszorg en de politievakbond *Deutsche Polizeigewerkschaft* spraken zich uit tegen het wetsvoorstel (Deutscher Bundestag 2023a). Steun voor de wet kwam uit de hoek van de *Branchenverband Cannabiswirtschaft* (vereniging van de cannabisindustrie), belangengroepen (waaronder *Akzept*) en enkele wetenschappers.

Het oorspronkelijke plan om het wetsvoorstel voor het einde van 2023 definitief te maken werd niet gehaald. De laatste zitting in de *Bundesrat* vond plaats op 23 februari 2024, waar opnieuw een verhit debat plaatsvond waarin de argumenten voor en tegen de wet en de onderliggende motivaties werden besproken. De daaropvolgende stemming door de parlementsleden resulteerde in de aanvaarding van het nieuwe *Cannabisgesetz* (CanG).

Als laatste stap, voordat de wet volledig kon worden geïmplementeerd, moest de wet nog door de *Bundesrat* worden goedgekeurd. In de dagen na de stemming in de *Bundestag* tot aan de zitting in de *Bundesrat*, waren er veel kritische stemmen tegen de wet te horen (Deutscher Bundestag 2023b). Dit keer vooral uit de hoek van de wetshandhaving en uit vrijwel alle *Bundesländer*. Hoewel de *Bundesrat* de federale wetswijzigingen effectief niet kan tegenhouden, heeft het wel de mogelijkheid om een extra commissie bijeen te roepen om te bemiddelen tussen de belangen van de *Bundesländer* en de federale overheid. Ondanks het verzet van sommige staten, waarin Beieren met name actief was, werd de meerderheid om een beroep te doen op een

bemiddelingscommissie niet bereikt. Daarom is het *Cannabisgesetz* per 1 april van 2024 van kracht (Bundesministerium für Justiz 2024a).

9.2.4. Publieke discussie rondom de wetswijziging

Tijdens het hierboven beschreven beleidsproces waren er voor- en tegengeluiden uit verschillende delen van de Duitse samenleving te horen. Voorstanders beargumenteerden dat de wet minderjarigen en consumenten zou beschermen door middel van kwaliteitscontrole, preventie en het terugdringen van de zwarte markt (Bundeskabinett 2023). Ook zou er door de legalisering van cannabis een lastenverlichting ontstaan voor de rechterlijke macht doordat het aantal strafbare zaken zou verminderen. Voorstanders benadrukten dat de voormalige aanpak om mensen middels een verbod ervan te weerhouden cannabis te consumeren niet heeft gewerkt, aangezien het aantal consumenten de afgelopen tien jaar voortdurend is gestegen (Bundeskabinett 2023).

Dit argument vormt een van de onderliggende motivaties om de cannabiswet te wijzigen. Daarnaast hebben de Duitse regering zelf, verschillende nationale organisaties (DHV 2024; Schildower Kreis z.d.; LEAP Deutschland e.V. 2023; Pschorr & Franzen 2024) en internationale organisaties (Drug Policy Alliance 2024; International Drug Policy Consortium z.d.) gepleit voor legalisering of decriminalisering van cannabis om deze reden. Volgens hen heeft het verbod op cannabis de consumptie van cannabis en andere negatieve gevolgen niet verminderd.

Tegenstanders wezen vaak op de gevaren van cannabis, met name voor jongeren (onder de 25 jaar), en op een verwachte toename van cannabisconsumptie en -afhankelijkheid (Deutscher Bundestag 2023b). Ook werd er gevreesd voor een grotere georganiseerde misdaad. Argumenten tegen de wet zijn

geuit door conservatieve politieke partijen en instituties, zoals de *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) en *Christlich-Soziale Union* (CSU) in Beieren, de *Alternative für Deutschland* (AfD) of de eerdergenoemde *Deutsche Polizeigewerkschaft* (Interview D2). Vanuit de medische sector waren met name de *Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte* en de *Bundespsychotherapeutenkammer* actief te horen (Deutscher Bundestag 2023a). Een herhaald argument van hun kant was dat cannabis een gevaarlijke drug is voor jongeren, omdat hun hersenen nog in ontwikkeling zijn en zij een hoger risico lopen op een psychose of verslavingsproblematiek. Daarmee samenhangend vermoeden tegenstanders dat door het legaliseren van cannabis voor volwassenen, minderjarigen ook gemakkelijker toegang tot de drug zullen krijgen.

Tegenstanders gaan uit van een preventieve werking van het strafrecht, waarbij de illegaliteit van cannabis jongeren weerhoudt van gebruik.

Minister Lauterbach (Volksgezondheid) wijst erop dat de nieuwe cannabiswet specifiek rekening houdt met de risico's voor jongeren, omdat er THC-limieten worden ingesteld voor jongeren onder de 21 jaar (Lauterbach 2024). Verder zijn de straffen voor het aanbieden van cannabis aan minderjarigen verhoogd. De minister geeft ook aan dat er meer preventiemaatregelen voor minderjarigen en jongeren worden geïmplementeerd met de nieuwe wet. De reikwijdte en effectiviteit van deze preventiemaatregelen zijn echter nog onduidelijk op het moment van schrijven (Interview D1). Een maatregel om te voorkomen dat jongeren in contact komen met cannabis, is het verbod op openbare consumptie van cannabis binnen 100 meter (of in het zicht) van scholen, kleuterscholen, speeltuinen en andere plekken waar kinderen komen (Bundesministerium der Justiz 2024b).

Een ander argument van tegenstanders van de cannabiswet ging over de geplande

amnestieregeling, waarbij rechters strafzaken waarbij cannabis een rol speelde met terugwerkende kracht opnieuw beoordelen in het licht van de nieuwe wet (Der Spiegel 2024; Suliak 2024; Interview D1 en D2). Dit zou voor een onaanvaardbare hoge werklust zorgen voor de rechtelijke macht op korte termijn. De nu al te drukke rechters zouden het niet redden om alle zaken (jaarlijks zo'n 170,000) af te handelen voordat de wet in werking treedt (Interview D2). De *Deutscher Richterbund* gaf verder aan dat zij voorafgaand aan het beleidsvormingsproces onvoldoende zijn geraadpleegd, ondanks hun aanwezigheid bij de consultatiesessies waar zij een verklaring hebben ingediend (Deutscher Richterbund 2023; Deutscher Bundestag 2023a). Geïnterviewde experts geven enerzijds aan dat actoren binnen de wetshandhaving onvoldoende zijn meegenomen in het proces (Interview D1), maar ook dat met veel van de eisen van zowel de politie als de rechterlijke macht rekening is gehouden (Interview D2). Zo zijn toezicht- en handavingsmogelijkheden met betrekking tot strafbare feiten in verband met cannabis op verzoek uitgebreid.

Zowel voor- als tegenstanders van de cannabiswet spreken zich kritisch uit over de bureaucratische benadering van het beleidsproces. Om tot compromissen te komen tussen verschillende belanghebbenden, zijn ingewikkelde aanvullende regels opgesteld die de implementatie van de wet hinderen (Interview D2). Zo is nog veel onduidelijk rondom het vergunningsstelsel voor de oprichting van cannabisverenigingen (cannabisclubs) (Schildower Kreis e.V. 2023) en bestaat er nog veel onzekerheid over handhaving bij de politie en rechterlijke macht (Deutsche Polizeigewerkschaft 2023; Deutscher Richterbund 2023). Verwacht wordt dat de implementatie op korte termijn een verhoogde inzet vraagt van de uitvoerende partijen en regionale overheden (Interview D2).

9.2.5. Maatschappelijk draagvlak

De publieke steun voor de wet is moeilijk vast te stellen, omdat er geen grote representatieve onderzoeken zijn uitgevoerd. Er zijn wel enkele peilingen (Königshofen 2023; ZDF Politbarometer 2024) gehouden die erop wijzen dat de steun voor de wet rond de 50 procent schommelt. Dit percentage werd ook door twee experts in een van de interviews genoemd (Interview D1).

Er zijn in de afgelopen decennia vaker pogingen en initiatieven geweest in Duitsland om cannabis te legaliseren of om de wet te veranderen. Gebruik van cannabis werd bijvoorbeeld in 1994 gelegaliseerd via een besluit van het Federaal Constitutioneel Gerechtshof (Hofmann 2023). Historisch gezien waren vooral linkse partijen voorstander van legalisering. Met name de jongerenafdelingen van de politieke partijen namen hierin het voortouw (Frit, 2024). De laatste poging om het bezit van cannabis voor recreatief gebruik te legaliseren door een wetmatig proces was in 2015. *Die Grünen* dienden toen een wetsvoorstel in dat werd afgewezen door de *Bundestag* in 2017 (Deutscher Bundestag 2017).

In 2017 werd medicinale cannabis op recept door de *Bundestag* gelegaliseerd (Bundesgesetzblatt 2017). Voordat deze legalisering in werking trad, had alleen een kleine groep patiënten toegang tot medische cannabis. Deze toegang werd vergroot en sinds 2017 kunnen patiënten medicinale cannabis via apotheken krijgen en wordt dit vergoed door de zorgverzekering.

Ook activisten en belangenbehartigers proberen al jaren het wetgevingsproces rondom cannabis te beïnvloeden in Duitsland. Een bekende partij is de *Deutscher Hanfverband*. Zij hielden bijvoorbeeld mediacampagnes. Een groot deel hiervan werd gefinancierd door Georg Wurth zelf, de voorzitter van *Deutscher Hanfverband* (Beitzer 2014).

Op regionale niveaus zijn er ook verschillende initiatieven geweest rondom de regulering van cannabis, zoals in Berlijn in het Görlitzer Park – berucht om de openbare drugshandel die daar al decennia plaatsvindt (Abbott & Ternieden 2013). Om deze situatie op te lossen wilde Berlijn een gereguleerd verkooppunt voor cannabis oprichten (Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 2015).

9.3. Expliciete en onderliggende redenen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

Zoals eerder vermeld, heeft de nieuwe cannabiswet in Duitsland (CanG 2024) een aantal expliciete doelstellingen in de beleidsnota die minimaal zijn veranderd sinds het eerste beleidsvoorstel uit juli 2023. De belangrijkste doelstellingen zijn als volgt vermeld in de beleidsnota:

... bijdragen aan een betere bescherming van de gezondheid, het versterken van cannabis-gerelateerde voorlichting en preventie, het beteugelen van de illegale markt voor cannabis en het versterken van de bescherming van kinderen en jongeren. Om consumenten te beschermen moet de kwaliteit van consumentencannabis worden gecontroleerd en moet de verspreiding van besmette stoffen worden voorkomen. (Bundeskabinett 2023, 1; eigen vertaling).

Bij deze expliciet geformuleerde doelen hoort een reeks onderliggende doelen, die hieronder in meer detail worden toegelicht.

9.3.1. Betere bescherming van de gezondheid

Het eerste doel gericht op gezondheid heeft betrekking op bepaalde kennis uit de wetenschap en op narratieven uit de Duitse samenleving (Interview D1 en D2). Een terugkerend narratief in de Duitse politiek en samenleving is dat cannabis van de illegale

markt besmet kan zijn of vermengd met andere (ongewenste) stoffen, zoals synthetische cannabinoïden (Beitzer 2014; Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg 2015; Interview D1). Het idee is dat een legale markt beter gecontroleerd kan worden. Cannabis van een legale bron, zoals een cannabisvereniging, heeft een kleinere kans om vervuild te zijn met ongewenste stoffen en dit komt vervolgens de volksgezondheid ten goede. In dezelfde lijn wordt het legaliseren van thuisteelt van maximaal drie planten ook gezien als een manier om beter controle te hebben over de inhoud en sterkte van de cannabis. In dit laatste geval heeft de consument hier zelf controle over.

De nieuwe cannabiswet wil tevens een beperkt THC-gehalte van maximaal 10 procent in cannabis die wordt verkocht aan personen tussen 18 en 21 jaar oud. Dit doel volgt uit wetenschappelijk onderzoek dat erop wijst dat blootstelling aan cannabis met een hoog THC-gehalte de ontwikkeling van de hersenen (tot 25 jaar) negatief kan beïnvloeden en het risico op problematisch gebruik of afhankelijkheid kan vergroten (Bundeskabinett 2023). Verdere verbetering van de mogelijkheden om de gezondheid te beschermen hangen samen met educatie en preventie, hieronder explicieter beschreven.

9.3.2. Cannabis-gerelateerde educatie en preventie

Een onderliggend doel van de nieuwe wet is om investeringen in en uitbreiding van cannabis-gerelateerd onderwijs en preventie voor alle leeftijdsgroepen te vergroten (Bundeskabinett 2023). Extra aandacht gaat hierbij uit naar jongeren vanwege hun verhoogde kwetsbaarheid. Zo wordt er geïnvesteerd in een nationale informatiecampaagne over de schade en gevaren van cannabis, geïnitieerd door het Federaal Agentschap voor Gezondheidsinformatie. Ook krijgen *Bundesländer* meer financiële

steun om interventies en vroegtijdige signaleringsprogramma's voor cannabisafhankelijkheid te implementeren (Bundesrechtsanwaltskammer 2024). Daarnaast wordt van elke cannabisvereniging verwacht dat er ter plaatse informatiemateriaal beschikbaar is over de risico's van cannabis (Cannabisgesetz 2024). Ook moet bij elke aankoop van cannabis gezondheidsinformatie over het product en hulpdiensten worden verstrekt. Verder is reclame en marketing voor cannabis en cannabisverenigingen verboden. Consumptie van cannabis in de openbare ruimte is, zoals eerder vermeld, alleen toegestaan op 100 meter afstand en buiten het zicht van scholen, speeltuinen en sportvelden.

Een ander onderdeel van CanG bepaalt dat bezit voor minderjarigen verboden blijft en dat personen die met cannabis worden betrapt een verplicht preventie- of interventieprogramma moeten volgen. Deze verplichting geldt alleen als er voldoende bewijs is dat het welzijn van het kind in gevaar is (Bundesministerium für Gesundheit z.d.).

Daarnaast bestaat er een website gericht op het verstrekken van informatie aan minderjarigen, ouders en onderwijzend personeel (*cannabispravention.de*). Het is de bedoeling dat deze website de informatie van de nationale preventie- en informatiewebsite over drugsgebruik (*drugcom.de*) aanvult (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung z.d.).

Als nieuwe online-interventie is ook de website *infos-cannabis.de* opgericht. Deze website is gericht op het verstrekken van objectieve informatie over cannabis aan gebruikers, ouders en potentiële oprichters van CSC's. Ook zijn er downloads beschikbaar van de online preventiecampaagne. De meeste informatie verwijst naar de hierboven genoemde websites of naar de website met veelgestelde vragen van het federale ministerie van Volksgezondheid over de cannabiswetgeving (*infos-cannabis.de*).

9.3.3. Beteugelen van de illegale markt

Onderliggend aan het doel om de zwarte markt te beteugelen ligt de aanname dat handel op de zwarte markt verschillende negatieve effecten heeft. Zo kan het een verdienmodel zijn van de georganiseerde misdaad, kan het negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid (door gebrek aan kwaliteitscontrole en het streven naar zoveel mogelijk verkoop) en is het vaak toegankelijk voor minderjarigen (Lauterbach 2024).

Het creëren van een legaal verkoopsysteem (pijler 2), toestaan van thuisteelt en verdelen van cannabis via verenigingen moet de vraag naar cannabis van de zwarte markt verminderen, omdat er een alternatief aanbod zal zijn. Onderzoeken voorafgaand aan de cannabiswetswijziging hebben met voorbeelden uit andere landen getoond, dat het niet aannemelijk is dat de illegale markt volledig zal worden geëlimineerd (Manthey et al 2023a).

Er is nog discussie over de vraag hoe een gereguleerd aanbod van cannabis de zwarte markt tot een minimum zou kunnen beperken (Schildower Kreis e.V. 2023). Een commercieel model kan de overstap naar de legale markt bijvoorbeeld aantrekkelijker maken, maar het aantrekkelijk maken van cannabisaanbod kan ook in strijd zijn met inspanningen op het gebied van gezondheids- en jeugdbescherming (Manthey et al. 2023a; 2023b).

Uit interviews met experts bleek dat er momenteel nauwelijks zicht is op de illegale markt van cannabis in Duitsland. Het zal dan ook moeilijk zijn om de effecten op de zwarte markt te evalueren. Een nulmeting ontbreekt immers.

9.3.4. Bescherming van kinderen en jongeren

Het doel om jeugd te beschermen tegen de schade van cannabis en het gebruik ervan te voorkomen, is sinds het begin van

het beleidsproces een uitgesproken doel (Bundesministerium für Gesundheit 2022a). De reden hiervoor is onder meer de constatering dat gebruik onder tieners en jongeren tussen 2011 en 2021 is verdubbeld in Duitsland (Lauterbach 2024). Zoals eerder vermeld kan het gebruik van cannabis op jonge leeftijd de zich ontwikkelende hersenen beschadigen en verschillende andere problemen veroorzaken.

9.3.5. Lastenverlichting voor justitie en politie

Een niet-expliciet doel van de cannabiswet is het verminderen van de werkdruk en de bureaucratie voor rechters en politie, evenals voor gebruikers en producenten van medicinale cannabis. Dit werd duidelijk in recente discussie in de aanloop naar het invoeren van de wet, maar is ook zichtbaar in het beleidsvoorstel, waar berekeningen van veronderstelde besparingen voor de publieke sector worden gepresenteerd (Bundeskabinett 2023). Door de strafbare feiten voor cannabisbezit tot 60 gram te elimineren, wordt beoogd tijd vrij te maken voor politie en rechters voor ernstiger misdaden. Dit geldt vooral voor de cannabisgebruik gerelateerde misdrijven die jaarlijks meer dan 100,000 gevallen uitmaken.

Het oorspronkelijke beleidsvoorstel om de cannabisverenigingen via de politie of andere instellingen te controleren, werd teruggebracht tot reguliere controles, die in de laatste versie van de wet niet verder zijn gespecificeerd (Bundesrechtsanwaltskammer 2024). Verdere controlemaatregelen die zouden moeten worden genomen, zoals metingen van het THC-niveau, zijn in handen van de *Bundesländer*.

9.3.6. Evidence based beleid

Een ander impliciet doel van de wetswijziging is om het cannabisbeleid meer te baseren op wetenschappelijk bewijs (Manthey et al. 2023a; 2023b) en gedurende de gehele implementatie wetenschappelijke beleidsevaluatie te blijven

ondernemen (Bundesrechtsanwaltskammer 2024). Dit doel komt niet alleen tot uiting in het consultatieproces, dat heeft gediend als een basis voor de onderbouwing van het beleid, maar ook in de tweede pijler waarin een wetenschappelijk experiment met evaluatie wordt voorgesteld. In zijn toespraak voor de *Bundesrat*, heeft de minister van Volksgezondheid, Karl Lauterbach, op de dag van de eindstemming het volgende gezegd:

Ik ben zelf al jaren tegenstander van de legalisering van cannabis, heb mijn partij hierover geadviseerd en veel gedaan. Maar ik ben van gedachten veranderd omdat de situatie nu anders is. ... We spraken bijvoorbeeld met mevrouw Köpping uit Saksen over het feit dat we de bezitshoeveelheden die ik hier heb verdedigd, opnieuw moeten evalueren. Werkt de 50 gram? Wij zullen dit na 18 maanden evalueren. We zullen ook de minimale afstanden evalueren.
(Lauterbach 2024; eigen vertaling).

De politieke wil om te evalueren en langs deze lijnen te werken is duidelijk. Uit interviews met experts blijkt ook dat er rekening is gehouden met de wetenschappelijke bevindingen uit onderzoek op het gebied van verslaving, geestelijke gezondheidszorg en uit de rechtswetenschappen (Interview D1 en D2).

9.3.7. Verantwoordelijk gebruik van cannabis mogelijk maken

Een laatste impliciet doel houdt verband met de eerdergenoemde verhoogde educatie en kwaliteitscontroles van cannabis voor gebruikers. De Duitse regering laat blijken dat het aanneemt dat het zo goed en objectief mogelijk informeren van gebruikers en de algemene bevolking over de gevaren en effecten van cannabis hun rationele besluitvormingsproces zal beïnvloeden en dat zij hierdoor de 'gezondste' keuze zullen maken (Bundeskabinett 2023; Lauterbach, K. 2024).

9.4. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

9.4.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

In de ontwikkeling van de Duitse cannabiswet en de consultatieprocedures bij het wetsontwerp zijn veel verschillende partijen betrokken geweest. Zoals hierboven beschreven was het de regeringscoalitie die het proces in gang zette door de legalisering van cannabis als doel te stellen in het coalitieakkoord (SPD et al. 2021). Vervolgens startte toenmalig drugscommissaris Blienert een consultatieproces, dat het ontwerp van het te maken wetsvoorstel informeerde (Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen z.d.). Hierbij betrok Blienert het ministerie van Volksgezondheid, het ministerie van Digitale Zaken en Transport, het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie. Daarnaast werden verschillende experts geconsulteerd. Dit alles leidde tot het eerst *Eckpunktepapier*, waaraan minister van Volksgezondheid Lauterbach in het bijzonder een belangrijke bijdrage leverde.

Verschiedende onderzoeksinstituten en wetenschappers kregen in de aanloop naar het wetsvoorstel de opdracht om studies te doen naar mogelijke effecten van de legalisering en om op basis van wetenschappelijke inzichten aanbevelingen te formuleren. Daarnaast voerden verschillende belangenvertegenwoordigers de publieke discussie via debatten en media. Hierin werden kritische geluiden gehoord van cannabisactivisten, drugsbeleid experts, medische-specialisten (o.a. kinderartsen en verslavingsspecialisten), rechters, advocaten en politie.

9.4.2. Actoren betrokken bij implementatie

Het is op het moment van schrijven nog onduidelijk hoe de implementatie van de Duitse cannabiswet precies ingevuld zal worden. Het lijkt erop dat veel van de verantwoordelijkheden op regionaal niveau bij de *Bundesländer* komen te liggen. Het federale ministerie van Voedsel en Landbouw zal verantwoordelijk zijn voor het geven van vrijstelling voor de productie van medicinale cannabis (KCanG artikel 2 lid 4). Verder zijn er nog enkele ongedefinieerde actoren zoals onderzoeksinstituten, die de evaluatie van het beleid moeten uitvoeren. Wat de precieze verantwoordelijkheden van handhavende partijen als douane, politie en rechters zijn, is nog onduidelijk. Ook de opzet en het vergunningsstelsel voor de cannabisverenigingen moeten nog vorm krijgen.

9.5. Inzichten op basis van het implementatieproces

In het oorspronkelijke tweepijlermodel van Duitsland werd uitgegaan van een systeem waarvan ook commerciële verkoop van cannabis met daarop belastingheffingen deel zou uitmaken. De belastinginkomsten zouden met dit model kunnen bijdragen aan de nodige investeringen voor de implementatie van het beleid (zoals het opzetten van een vergunningensysteem), het versterken van de inzet op preventie en een degelijke, wetenschappelijk onderbouwde evaluatie van het beleid. Nu de commerciële verkoop nog op losse schroeven staat en voorlopig alleen sprake is van thuisteelt en cannabisverenigingen zonder winstoogmerk, zullen deze belastinginkomsten er voorlopig niet komen, terwijl er wel investeringen nodig zijn voor alle hiervoor genoemde

zaken. Dit wakkert nieuwe discussies aan over de haalbaarheid van de wet bij partijen die zich eerder ook al kritisch uitten over de wetswijzigingen (Le Monde 2024).

Verder is te lezen in de plannen van het ministerie van Volksgezondheid dat na inwerkingtreding van de cannabiswet verschillende evaluaties dienen plaats te vinden (Bundesministerium für Gesundheit 2023b). Een eerste evaluatie zal kijken naar de effecten van de beleidswijziging op de bescherming van kinderen en jongeren in het eerste jaar. Hierin wordt ook gekeken naar de effecten op het consumentengedrag. Een tussentijds rapport over de effecten van de wet vanuit handhaving en juridisch perspectief, inclusief de impact op cannabis-gerelateerde georganiseerde misdaad, zal naar verwachting na twee jaar beschikbaar zijn. Vier jaar na de inwerkingtreding van de wet moet een alomvattende en sluitende evaluatie worden gepresenteerd. Het design van deze evaluaties is echter nog onduidelijk. Bovendien zijn er geen nulmetingen waarmee de situatie na inwerkingtreding van de wetswijziging kan worden vergeleken (Interview D1).

9.6. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

Zoals hierboven beschreven zijn er verschillende plannen om de effecten van de beleidsverandering in kaart te brengen, maar moeten deze nog vorm krijgen en uitgevoerd worden om bewijs op te leveren. In de sectie van dit hoofdstuk over de achtergrond en weg naar regulering beschrijven we verschillende studies die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het beleid.

Kader 9.1. Inzichten uit Duitsland

- **Het belang van brede consultatie en (publieke) discussie met belanghebbenden.**
Duitsland heeft op verschillende manieren experts en belanghebbenden betrokken bij de ontwikkeling van beleidsdoelen. Het inzichtelijk maken van dit proces en de doelen heeft ook de publieke discussie gefaciliteerd, omdat er een document (*Eckpunktepapier*) was om op te reflecteren. Belangrijk hierbij blijkt om actief partijen te betrekken die kritisch over of tegen de beleidswijziging zijn. In Duitsland geven met name actoren in het handhavingsdomein aan onvoldoende te zijn geconsulteerd in de beleidsontwikkeling. Een brede consensus lijkt nog niet bereikt. Bepaalde politieke partijen willen de wet terugdraaien met aankomende verkiezingen op korte termijn.
- **Doelen op het gebied van veiligheid en sociale rechtvaardigheid zijn meegenomen.**
Een van de doelen van de beleidswijziging was om de druk op het strafrechtstelsel te verminderen doordat er niet meer gehandhaafd hoeft te worden op kleine cannabis-gerelateerde overtredingen. Vanuit de gedachte van sociale rechtvaardigheid is ook een amnestieregeling toegevoegd, waarbij rechters cannabis-gerelateerde strafzaken met terugwerkende kracht opnieuw beoordelen in het licht van de nieuwe wet. Dit zorgt echter voor een (tijdelijke) toename van druk op het strafrechtstelsel.
- **De wet houdt rekening met verschillende doelgroepen, jongeren in het bijzonder.**
Met onder andere de THC-limiet van 10 procent voor cannabisproducten die via cannabisverenigingen mogen worden aangeboden aan volwassenen tussen 18 en 21 jaar, laat Duitsland zien speciale aandacht te hebben voor schadebeperking bij jongeren. Het is nog de vraag hoe deze regels worden geïmplementeerd en gehandhaafd.
- **Wettelijk kader ziet toe op teelt en aanbod binnen huishoudens en verenigingen.**
De Duitse cannabiswet ziet vooralsnog alleen toe op thuisteelt en teelt en distributie van cannabis door niet-commerciële verenigingen. Deze aanbodmodellen zijn minder gecentraliseerd ten opzichte van modellen waarbij bijvoorbeeld grote industriële telers het aanbod verzorgen en levert specifieke uitdagingen op voor de handhaving binnen huishoudens en verenigingen en minder mogelijkheden om hier grip op uit te oefenen.

10. Zwitserland

Zwitserland, of de Zwitserse Confederatie, ligt in het midden van West-Europa grenzend aan Duitsland in het noorden, Frankrijk in het westen, Italië in het zuiden, Oostenrijk en Liechtenstein in het oosten. De bergachtige staat bestrijkt een groot gedeelte van de Alpen en telt circa 8,7 miljoen inwoners. Het betreft een federale republiek bestaande uit 26 kantons. Zwitserland is geen lid van de Europese Unie.

10.1. Samenvatting van het beleid

In Zwitserland is nog geen wet doorgevoerd die de productie en verkoop van cannabis legaliseert. Er is wel recent een wetsinitiatief ingevoerd (2021) om verschillende manieren

van cannabisregulering te onderzoeken middels experimenten. Deze wet maakt lokale projecten mogelijk waarbinnen geëxperimenteerd kan worden met verschillende modellen van cannabisregulering. De uitkomsten van deze experimenten moeten vervolgens als input dienen voor een nog te ontwikkelen wet die cannabisproductie en -verkoop reguleert voor het hele land. Op het moment van dataverzameling zijn zeven experimenten goedgekeurd, waarvan er zeker vier zijn gestart. We gaan hieronder dieper in op de kaders en regels rondom de experimenten. In het huidige beleid van Zwitserland is de productie en verkoop van cannabis illegaal (Zwitserse Confederatie z.d.).

Tabel 10.1. Overzicht van het cannabisbeleid in Zwitserland

Regelgevende dimensie	Voorzieningen voor wettelijke toegang	Product beperkingen	Beperkingen van de hoeveelheid	Locatie beperkingen	Andere beperkingen
Bezit	Geen	Geen	Tot 10 gram niet strafbaar	Geen	Gebruik kan leiden tot een boete van maximaal 100CHF (Ordnungsbusse)
Thuisweek	n.v.t.	< 1% THC	Geen	Geen	
Verkoop	Geen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	

Bronnen: Ch.ch. (z.d.); Easy answers about life in Switzerland (Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.ch.ch/en/health/medicines-and-narcotic-substances/cannabis/>); Federal Act on Narcotics and Psychotropic Substances 2021.

10.2. Achtergrond en de weg naar regulering

Sinds mei 2021 is er een wijziging in de *Federal Narcotics Act* in Zwitserland van kracht die lokale experimenten met cannabis voor recreatief gebruik toestaat tot 2031. Gedurende die tijd kunnen kantons, gemeenten, universiteiten en andere organisaties voorstellen voor experimenten indienen die inzicht geven in de effecten van verschillende manieren van het reguleren van cannabis voor recreatief gebruik.

10.2.1. Voor de experiment-wetgeving

De productie en verkoop van cannabis in Zwitserland is illegaal sinds 1951 (*Narcotics Act* z.d.). Zwitserland kent een lange geschiedenis als het gaat om initiatieven om cannabis te legaliseren. In de afgelopen 30 jaar zijn er drie zogenoemde *popular initiatives* (volksinitiatieven)⁴⁵ geweest om cannabis voor recreatief gebruik te legaliseren. De laatste hiervan werd in 2004 ingediend en middels een referendum in 2008 verworpen (Bundeskantlei 2008). Verder lanceerden sommige Zwitserse steden initiatieven om pilots met cannabis uit te voeren om alternatieven te vinden voor een algeheel verbod. Een eerste verzoek van de stad Bern aan het Federaal Bureau voor Volksgezondheid (FOPH) werd in 2017 afgewezen vanwege een gebrek aan wettelijke basis, maar droeg wel bij aan de totstandkoming van een experimenteel artikel voor pilotproeven met cannabis in de daaropvolgende jaren.

In 2008 werd de wet aangepast waardoor cannabis met maximaal één procent tetrahydrocannabinol (THC) werd toegestaan (BetmVV-EDI SR 812.121.11). Dit leidde

tot de opkomst van een nieuwe 'legale' cannabismarkt, waarin de nadruk op cannabidiol ligt (CBD). Deze trend bracht nieuwe commerciële spelers en wakkerde nieuwe discussies rondom cannabis aan. Een andere relevante ontwikkeling is dat sinds 2013 het bezit van (alle) cannabis tot 10 gram niet meer strafbaar is. Gebruik van cannabis is nog wel strafbaar, maximaal te sanctioneren met een boete van 100 Zwitserse Frank (art. 19b). De decriminalisering werd ingevoerd om de handhaving van regels meer te standaardiseren en gelijk te trekken over het hele land en om administratieve kosten te drukken, maar de boetes zorgen wel nog voor onduidelijkheid (Zobel et al. 2019). Het landelijk standaardiseren van uitvoering is maar deels bereikt, omdat er nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan tussen kantons met betrekking tot de implementatie (Federal Office of Public Health z.d.). Het komt dus voor dat in het ene kanton vaker en harder gestraft wordt dan in het ander.

10.2.2. Wetgeving en opzet van de experimenten

In september 2020 heeft het Zwitserse parlement een amendement op het *Betäubungsmittelgesetz* (de Narcoticawet) aangenomen om wetenschappelijke experimenten voor het verstrekken van cannabis voor recreatief gebruik toe te staan. Dit amendement is sinds mei 2021 van kracht, en zal voor tien jaar gelden. De verordening onder het *Betäubungsmittelgesetz* (BetmPV) biedt het wettelijke kader voor de experimenten (verder: experiment-wetgeving). In artikel 2 worden de basisdoelstellingen voor de experimenten uiteengezet. Volgens dit artikel mogen alleen experimenten worden uitgevoerd

45 Zwitserland kent verschillende vormen van directe democratie. Naast het gebruikelijke stemrecht, heeft het Zwitserse volk ook het recht om over specifieke kwesties te stemmen middels referenda. Het Zwitserse electoraat wordt ongeveer vier keer per jaar opgeroepen om over gemiddeld vijftien van dergelijke kwesties te stemmen.

die dienen om wetenschappelijke kennis te verwerven over de effecten van maatregelen, instrumenten of procedures, namelijk distributiesystemen, betreffende de omgang met cannabis voor niet-medische doeleinden. Verder gelden er nog een aantal beperkingen:

- Experimenten zijn beperkt tot een of enkele gemeenten en duren maximaal vijf jaar met de mogelijkheid tot eenmalige verlenging met twee jaar (art. 5).
- Het aantal deelnemers mag niet groter zijn dan 5,000 (art. 6).
- Alleen volwassen personen die aantonen (middels een vragenlijst) dat zij al cannabis gebruiken, komen in aanmerking voor deelname (art. 14).

Daarnaast zijn er eisen met betrekking tot de herkomst van de cannabis, productkwaliteit, verpakking en productinformatie, verkooppunten en monitoring van de gezondheidsstatus van de deelnemers. Uitvoerders van experimenten mogen zelf bepalen of zij een enkel type aanbodmodel (bv. apotheken of commerciële outlets) onderzoeken of verschillende typen naast elkaar. De *Office Fédéral de la Santé Publique* (FOPH) is verantwoordelijk voor het goedkeuren van projectaanvragen, waarbij aanvragers moeten voldoen aan diverse voorwaarden (zie artikelen 21 t/m 26 BetmPV). Daarnaast bestaat er een verplichting om informatie te verstrekken en te rapporteren

aan de FOPH, die tevens een toezicht- en controlefunctie vervult. De experimenten moeten dus aan uitgebreide eisen voldoen, gestuurd door het voorafgaande proces. Hiervoor ontwikkelde de FOPH een standaard vragenlijst (Federal Office of Public Health 2023a) voor deelnemers aan de experimenten en ontwikkelen zij andere instrumenten die ervoor zorgen dat de resultaten uit verschillende lokale experimenten met elkaar vergeleken kunnen worden.

Met het oog op de experimenten heeft de FOPH prof. Daniel Kübler en zijn team van de afdeling Politieke Wetenschappen van de Universiteit van Zürich (IPZ) de opdracht gegeven om een onderzoeksagenda te ontwikkelen gericht op nieuwe juridische benaderingen van cannabisregulering (Federal Office of Public Health 2021; 2023b). Deze onderzoeksagenda (2021) biedt een leidraad en kaders voor partijen die een experiment willen uitvoeren, maar heeft ook als doel om met de uitkomsten van de experimenten antwoord te geven op vragen met betrekking tot cannabisregulering. Op het moment van schrijven zijn zeven experimentvoorstellen goedgekeurd (zie Tabel 10.2). Vijf experimenten worden gefinancierd door publieke instanties zoals gemeenten en kantons. Twee experimenten worden gefinancierd door private partijen met een commerciële insteek, zoals het Duitse bedrijf Sanity Group dat het experiment *Grashaus-projects* financiert.

Tabel 10.2. Overzicht (voorlopig) van goedgekeurde experimenten

Naam experiment en locatie	Korte beschrijving	Aanbodmodel(len)	Verantwoordelijke organisatie
Züri Can – Onderzoek naar de gereguleerde verkoop van cannabis in de stad Zürich	In dit experiment wordt onderzocht in hoeverre gereguleerde verkoop, aangevuld met advies, zowel de kennis als het gedrag ten aanzien van de minder risicovolle vormen van cannabis kan verbeteren en of dit geïmplementeerd kan worden.	10 apotheken, 10 social clubs en via het Drogeninformationszentrum Zürich (DIZ)	Gemeente Zürich, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
WeedCare – Onderzoek naar de gereguleerde verkoop van cannabis in apotheken in Basel-Stadt	Dit experiment onderzoekt de effecten op het gebied van de volksgezondheid van het toestaan van gereguleerde cannabisverkoop.	9 apotheken	Gemeente Basel, Universitair Psychiatrische Klinieken (UPK, Universiteit van Basel)
SCRIPT – Onderzoek naar de verkoop van cannabis in apotheken in Bern, Bienne en Luzern	Het belangrijkste doel van dit experiment is om te evalueren welke impact een gereguleerde non-profitverkoop van cannabis in apotheken in combinatie met gerelateerde adviesdiensten kan hebben op de cannabisconsumptie.	Apotheken	Universiteit van Bern, Universiteit Luzern
La Cannabinothèque - Gereguleerde toegang tot cannabis in het kanton Genève	Het belangrijkste doel van dit experiment is om te evalueren welke impact een gereguleerde non-profitverkoop van cannabis in apotheken in combinatie met gerelateerde adviesdiensten kan hebben op de cannabisconsumptie.	Cannabiswinkel (cannabiothèque) in gemeente Vernier	Association ChanGE
Grashaus-projects BL - Gestructureerde en gecontroleerde verkoop van cannabis in Liestal en Allschwil	De hoofdvraag van dit experiment is of de gestructureerde en gecontroleerde verkoop van cannabis de consumptie kan verschuiven naar een vermindering van schade, een vermindering van illegaal gebruik en de daarmee samenhangende problemen, en verbeteringen ten opzichte van een gezondheids (fysiek), psychologisch en sociaal perspectief – over het algemeen een hogere kwaliteit van leven.	Cannabiswinkels	Schweizer Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung
Cann-L - Pilotproef met verkoop op non-profitbasis in Lausanne	Dit experiment probeert de haalbaarheid en de potentiële impact te beoordelen van een model voor het reguleren van de consumptie van cannabis door de verkoop ervan op non-profitbasis.	Non-profit cannabiswinkel	Gemeente van Lausanne, Addiction Suisse
Cannabis Research Zürich	Het doel van dit experiment is om de sociale en economische gevolgen van het legaliseren van recreatief cannabisgebruik in Zwitserland te onderzoeken.	Cannabiswinkels en apotheken	ETH Zürich, KOF Swiss Economic Institute, Universiteit van Zurich

Een up-to-date overzicht van goedgekeurde experimenten, het doel, de onderzoeksvragen, uitvoerende organisaties en andere betrokkenen en informatie over de aanbodtypen, studietype en steekproefgrootte wordt bijgehouden op de website van de FOPH (Federal Office of Public Health 2024). De eerste resultaten van de experimenten worden op zijn vroegst in de loop van 2024 verwacht en zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar.

10.2.3. Parlementair initiatief Siegenthaler

Naast de wetswijziging in 2021 die de experimenten mogelijk maakte, is er in 2020 een *parlementair initiatief* ingediend door parlementariër Heinz Siegenthaler⁴⁶. Het initiatief van Siegenthaler beoogt een wetswijziging om cannabissteelt, -productie, -handel en -consumptie te reguleren (Federal Assembly 2020). Het wetsvoorstel benadrukt als doelen het beschermen van minderjarigen, preventie, het inperken van de zwarte markt, en het rekening houden met de internationale context. Het Siegenthaler-initiatief is een vervolg op een eerder ingediende motie in 2018. Als reactie op deze motie bracht de *Federal Council* in mei 2018 een advies uit:

Het huidige verbod op cannabis in de NarcA, die tot doel heeft de bevolking te beschermen, werkt onvoldoende. Ondanks het verbod neemt de consumptie niet af, groeit de zwarte markt, is er geen kwaliteitscontrole en is de veiligheid van de consument niet gegarandeerd. Bovendien is de wetshandhaving, die enorm veel middelen mobiliseert, niet erg effectief. Vanuit het perspectief van het gezondheidsbeleid is het daarom absoluut noodzakelijk om nieuwe benaderingen te

onderzoeken om het cannabisprobleem aan te pakken. (Eigen vertaling).

In 2021 is het Siegenthaler-initiatief goedgekeurd door de *Commissie Sociale Zekerheid en Gezondheid* van de *Federal Council*. Vervolgens is begonnen aan het wetgevende werk voor het voorstel. Dit houdt in dat een subcommissie van negen parlementsleden het wetsvoorstel voor het reguleren van de cannabismarkt mag uitwerken. Het uitgewerkte wetsvoorstel moet vervolgens langs de *Federal Council*, die een consultatieprocedure start. Deze procedure biedt inwoners, kantons, gemeenten, politieke partijen, federaties, vakbonden, verenigingen, kerken en belangengroepen de mogelijkheid om commentaar te leveren op het wetsvoorstel. Vervolgens wordt het voorstel aangepast op basis van het commentaar. Dan wordt het opnieuw ingediend bij de *Federal Council*. Deze bestudeert het aangepaste voorstel en stuurt het vervolgens door naar het parlement. Als het parlement akkoord gaat, wordt er als laatste nog over gestemd door het volk. Als de meerderheid voor het voorstel stemt, wordt de nieuwe wet van kracht.

Hoewel dit initiatief parallel loopt aan de experiment-wetgeving, werd bij de behandeling ervan benadrukt dat het van belang is om de uitkomsten van de experimenten te gebruiken als input voor het nieuwe wetsvoorstel (Federal Assembly 2021).

10.2.4. Medicinale cannabis

Ook parallel aan het proces dat de cannabis-experimenten mogelijk maakt, is de wetswijziging die sinds augustus 2022 het verbod op medicinale cannabis opheft in de narcoticawet (BetmG). Dit betekent dat de FOPH geen vrijstelling voor het medisch voorschrijven van cannabis meer

hoeft te verstrekken aan artsen. Door deze wetswijziging is de teelt, verwerking, productie en handel van cannabis voor medische doeleinden onderworpen aan het vergunnings- en controlesysteem van Swissmedic⁴⁷ – net als andere medicinaal gebruikte verdovende middelen (bijv. fentanyl, methadon, morfine).

10.2.5. Publieke discussie

Experts noemen dat er weinig publieke discussie is geweest over de experiment-wetgeving (Interview Z1). Er is bijvoorbeeld weinig kritiek geweest op de wet die de experimenten mogelijk maakt in de media of in publieke discussies. Een genoemde reden hiervoor is de gestaag toegenomen acceptatie van cannabis en de geleidelijke stap-voor-stap legalisatie van verschillende aspecten van cannabis. Dit wordt onderschreven door een bevolkingsonderzoek dat in 2021 is uitgevoerd in opdracht van de FOPH (Sotomo 2021). Hieruit bleek dat de meerderheid van de Zwitserse bevolking, zo'n tweederde, voorstander is van de experiment-wetgeving. Uit dat onderzoek blijkt ook dat in de steden waar experimenten ingediend zijn, die goedkeuring zelfs gemiddeld 80 procent is. Ook is tweederde van de Zwitserse bevolking voorstander van legalisering van cannabis voor recreatief gebruik, maar wel onder strenge voorwaarden en regels met betrekking tot leeftijd, preventie, reclame, belastingen, kwaliteit en verkooppunten. De twee meest genoemde argumenten om cannabis voor recreatief gebruik te reguleren zijn: (1) het in bedwang houden van de zwarte markt en (2) het vergroten van de veiligheid van consumenten. De twee meest genoemde argumenten tegen het reguleren van cannabis voor recreatief gebruik zijn: (1) de schadelijkheid voor de

hersenen van jongeren en (2) het risico dat cannabisgebruik wordt gebagatelliseerd.

Deze bevindingen werden onderschreven door experts die noemen dat voor de bevolking 'gezondheid' het belangrijkste narratief is voor de legalisatie (Interview Z1). Het voornaamste argument dat mensen zou overtuigen om voor legalisatie van cannabis voor recreatief gebruik te zijn, heeft betrekking op de gevaren van een ongecontroleerde markt en het veiliger maken van cannabisconsumptie (Interview Z1).

De publieke acceptatie van cannabis en de legalisatie van cannabis voor recreatief gebruik is in de afgelopen jaren toegenomen. Experts zeggen dat dit een geleidelijk proces is geweest en dat er geen specifieke gebeurtenissen zijn geweest waardoor de acceptatie toegenomen is (Interview Z1). Ze noemen dat cannabis al decennialang op de agenda staat, en dat de aanhoudende discussie hierover ervoor gezorgd heeft dat de acceptatie is gegroeid. Ze zeggen dat daarnaast de toegenomen acceptatie de ruimte gaf voor het introduceren van de experimenten en de toekomstige wetsvoorstellen (Interview Z1).

10.2.6. Gebruik van internationale ervaringen

Internationale ontwikkelingen en ervaringen zijn op verschillende manieren meegenomen in de huidige experiment-wetgeving in Zwitserland. Zo is er voor de ontwikkeling van de eerdergenoemde onderzoeksagenda een workshop gehouden met internationale experts, met als doel bevindingen te verzamelen, onderzoekslacunes op te sporen en een internationaal cannabisonderzoeksnetwerk op te zetten (Zwicky et al. 2021). Daarnaast zijn er verschillende onderzoeken gedaan na invoering van de wetgeving, zoals een literatuurstudie

47

Swissmedic is de centrale toezichthoudende autoriteit van Zwitserland voor therapeutische producten. Het is een federale overheidsinstelling, onder meer verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen voor geneesmiddelen.

naar de impact van cannabislegalisatie in de Verenigde Staten, Canada en Uruguay, een literatuurstudie naar THC-limieten in het verkeer en naar ervaringen met verschillende verkoopmodellen in andere landen.⁴⁸

Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Ritter et al. (2022) naar internationale *Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation*. Hierbij is gekeken naar verschillende maatregelen en hoe effectief die zijn in het verminderen van de negatieve gevolgen voor de gezondheid van tabak en alcohol en of die effectiviteit mogelijk kan worden overgedragen naar de regulering van cannabis. Het is nog onduidelijk in hoeverre een studie als deze de uiteindelijke cannabiswetgeving zal beïnvloeden.

10.3. Expliciete en onderliggende redenen voor de regulering van cannabis voor recreatief gebruik

10.3.1. Expliciete doelen in de wettekst

Sinds mei 2021 is er een wijziging in de *Federal Narcotics Act* in Zwitserland van kracht die lokale experimenten met cannabis voor recreatief gebruik toestaat. Door deze wetgeving is het toegestaan voor kantons, gemeenten, universiteiten en andere organisaties om experimenten te starten die inzicht kunnen geven in verschillende manieren van regulering van cannabis voor recreatief gebruik. Het expliciete doel van deze wetgeving is:

... kennis vergroten van de voordelen en nadelen van gecontroleerde toegang tot cannabis, en om een goede wetenschappelijke basis te bieden voor mogelijke beslissingen met betrekking tot de regulering van cannabisgebruik (Zwicky et al. 2021; eigen vertaling).

De experimenten moeten inzicht geven in de effecten van gecontroleerde toegang tot cannabis op: de fysieke en mentale gezondheid van gebruikers, consumptiegedrag, sociaaleconomische effecten (zoals arbeidsongeschiktheid, gezins- en sociale relaties), effecten op de zwarte markt, bescherming van minderjarigen en openbare orde en veiligheid. De onderwerpen waarin de experimenten inzicht moeten geven zijn vastgesteld in de onderzoeksagenda van de experimenten, die is opgesteld door de FOPH (Zwicky et al. 2021).

Naast de wetswijziging van 2021 die de experimenten mogelijk maakt, is er in 2020 een *parlementair initiatief* ingediend door Heinz Siegenthaler. Het zogenoemde Siegenthaler-initiatief benadrukt een aantal expliciete doelen: het beschermen van minderjarigen, preventie, het inperken van de zwarte markt, en het rekening houden met de internationale context. Daarnaast is het de bedoeling om de uitkomsten van de experimenten te gebruiken als input voor het nieuwe wetsvoorstel dat het Siegenthaler-initiatief moet opleveren.

10.3.2. Onderliggende doelen

Zwitserland signaleert dat er internationale varianten van cannabisreguleringsmodellen bestaan, maar dat een stevige wetenschappelijke basis voor de effecten van dergelijke modellen nog ontbreekt (Zwicky et al. 2021). In de doelen en de onderliggende argumentatie voor de wetswijziging rondom cannabis die kennis moet vergroten, ligt de nadruk volgens een deskundige voornamelijk op volksgezondheid (Interview Z1). Daarnaast noemt deze expert de opvatting dat Zwitserland een liberale samenleving nastreeft, waarbij Zwitsers de beslissing om wel of geen cannabis te gebruiken graag zelf willen kunnen

48

Zie voor een volledig overzicht van studies de website van de FOPH Research reports on Cannabis. Geraadpleegd op 13 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/das-bag/publikationen/forschungsberichte/forschungsberichte-sucht/forschungsberichte-cannabis.html>

maken (Interview Z1). De onderzoeksagenda (Zwicky et al. 2021) bevat ook een zogenoemd 'logic model', waarin verschillende maatregelen die de cannabismarkt en het -gebruik reguleren (inputs)⁴⁹ gekoppeld worden aan beoogde doelen (outputs)⁵⁰ en uitkomsten (outcomes),⁵¹ die gezamenlijk naar een gewenste impact moeten leiden:

- het minimaliseren van de gezondheids- en sociale schade door gebruik;
- het verbeteren van de openbare veiligheid en orde;
- bestuur over een veilige en verantwoordelijke toeleveringsketen.

10.4. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling en -implementatie

10.4.1. Actoren betrokken bij beleidsontwikkeling

Er zijn verschillende actoren betrokken geweest bij de ontwikkeling van de experiment-wetgeving in Zwitserland. De wetgeving zelf is opgesteld door de *Federal Council* en vervolgens geaccepteerd door het parlement. Zoals eerder beschreven, is parlementariër Siegenthaler betrokken geweest bij moties en initiatieven die de discussie aanwakkerde rondom deze kwestie. Verder was er de *Swiss Federal Commission for Drug Issues*, die twee rapporten uitbracht waarin aanbevolen werd om de NarcA aan te passen, omdat deze de realiteit van huidig middelengebruik onvoldoende adresseerde (Morand 2023).

Op een ander front diende Thomas Minder, een onafhankelijk lid van de Raad van Staten,

een postulaat in waarin hij verzocht om een rapport over manieren om de cannabisplant economisch beter te exploiteren en deze op een moderne en alomvattende manier te reguleren. Dit postulaat werd aangenomen en de *Federal Council* werkt momenteel aan het gevraagde rapport (Morand 2023).

Als laatste is het Zwitserse volk, dat in een referendum voor de experiment-wetgeving stemde, een belangrijke actor.

10.4.2. Actoren betrokken bij implementatie

Federaal niveau

Op federaal niveau is met name de FOPH betrokken bij de implementatie van de experiment-wetgeving. Dit heeft een coördinerende rol bij de experimenten en verstrekt de vergunningen. Daarnaast is de FOPH verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie over de voortgang van de experimenten, het verzamelen van onderzoeksuitkomsten van de experimenten, en het informeren van de maatschappij hierover. De verantwoordelijkheid voor het toezien op de wettelijke vereisten voor het uitvoeren van de experimenten ligt bij de *Federal Council*.

Op federaal niveau is er nauwelijks betrokkenheid van de kant van wetshandhaving bij de experiment-wetgeving. Experts melden dat dit mede komt doordat er andere, meer urgente, zaken spelen bij de wetshandhaving op dit niveau (Interview Z1 en Z3). Op lokaal niveau zijn handhaving en meer partijen nauw betrokken bij de implementatie (Interview Z3).

49 Denk bijvoorbeeld aan regels voor productie, distributie, verkoop en waar en wanneer gebruik wordt toegestaan.

50 Waaronder het beperken van toegang voor bijvoorbeeld jongeren, het handhaven van minimale kwaliteitseisen, het helpen bij schadebeperking bij gebruiken, het handhaven van straffen voor illegale activiteiten en belastingheffingen.

51 Zoals gezondheid en welzijn van consumenten, het consumentengedrag, kwaliteit van leven, risicoperceptie, het vervangen van de illegale markt en economisch potentieel.

Ter illustratie hiervan beschrijven we een van de experimenten in Zürich.

Lokaal niveau: Voorbeeld van een experiment: Züri Can

Züri Can is de naam van het experiment dat in Zürich gestart is op 31 maart 2023. Züri Can onderzoekt de effecten van het op een legale manier reguleren van het aanbod van cannabis voor recreatief gebruik op het consumptiegedrag en de gezondheid van deelnemers. Daarnaast vergelijkt Züri Can verschillende modellen van gereguleerde cannabisverkoop, waaronder verkoop via apotheken, via cannabis social clubs en via het *Drugs Informatie Centrum*.⁵² Medewerkers bij dergelijke verkooppunten moeten verplicht een training volgen waarin zij onder andere leren hoe ze deelnemers kunnen informeren over de risico's van cannabisgebruik.

Het bestuur van Züri Can bestaat uit drie partijen: het *Centre for Addiction Prevention*, de Universiteit van Zürich en de gemeente Zürich. Hierbij is de Universiteit van Zürich (specifieker de *Psychiatrische Universitätsklinik Zürich*) aangesteld om het onderzoek uit te voeren. De gemeente Zürich financiert het experiment, is projectleider, en is verantwoordelijk voor de toelating van deelnemers (Interview Z3).

In tegenstelling tot de beleidsontwikkelingen op nationaal niveau, is de lokale wetshandhaving nauw betrokken bij de implementatie van Züri Can (Interview Z3). Een hooggeplaatste politieagent die het kanton van Zurich vertegenwoordigt is vanaf de start onderdeel van het projectteam. De politie is verder ook betrokken bij het selecteren van verkooppunten en helpt met communicatie en samenwerking met politie in andere kantons. Bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat deelnemers aan

het experiment in Zurich niet worden beboet door politie in andere kantons. Ook zorgt hun betrokkenheid ervoor dat alle politieagenten in Zürich geïnformeerd zijn over het experiment en hoe de handhaving hiervan dient te geschieden. Experts noemen dat deze samenwerking soepel verloopt, omdat er op lokaal niveau al een lange traditie is van samenwerking met wetshandhaving op het gebied van drugs (Interview Z1 en Z3). Zo was de politie bijvoorbeeld ook al betrokken toen heroïneverstrekking voor het eerst werd ingevoerd in Zwitserland. Op federaal niveau is er geen sprake van een dergelijke betrokkenheid.

Een andere belangrijke lokale actor bij het experiment in Zürich zijn de producenten van cannabis. Deze producenten kunnen een vergunning aanvragen bij de FOPH. Het verschilt per experiment met hoeveel producenten er wordt samengewerkt. In de meeste gevallen is dit er één, maar in Züri Can wordt samengewerkt met meerdere producenten. Betrokkenen bij het experiment zien dit als groot voordeel (Interview Z3). Als de productie bij de ene producent bijvoorbeeld mislukt, hebben zij nog een andere producent om op terug te vallen.

Ook betrokken bij Züri Can zijn lobby- of belangenorganisaties van cannabisgebruikers. Een dergelijke partij heeft bijvoorbeeld een van de cannabis social clubs van het project opgezet. Daarnaast zijn zij geraadpleegd aan de start van het experiment om te bespreken wat voor gebruikers acceptabele producten zijn.

Ten slotte vindt er ook informatie-uitwisseling en overleg plaats tussen verschillende experimenten (Interview Z3). De verschillende projectteams hebben geen zeggenschap in elkaars experimenten, maar geven elkaar wel updates en adviezen.

52

Zie voor een beschrijving van het experiment. Geraadpleegd op 13 maart 2024: https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/weitere-politikfelder/drogen-suchtpolitik/studien-und-projekte/cannabisprojekt-der-stadt-zuerich/wissenswertes-zur-cannabis-studie.html

10.5. Inzichten op basis van het implementatieproces

De aanloop naar de legalisering van cannabis in Zwitserland kan als geleidelijk en stapsgewijs gekenmerkt worden. De toenemende sociale en politieke acceptatie van het idee om cannabis via een legale weg te reguleren, is een proces van vele jaren geweest (Interview Z1). Volgens sommigen kan het zelfs gezien worden als een voortzetting van het *harm reduction*-beleid (denk aan heroïneverstrekking) dat Zwitserland sinds de jaren 90 voert (Interview Z1).

Ook onder de bevolking groeide de acceptatie voor het idee gestaag, met inmiddels een tweederdemeerderheid die de experimenten ondersteunt (Sotomo 2021). Het is tevens niet de eerste keer in de geschiedenis dat de legalisering van cannabis wordt besproken en opgepakt in de politiek. Er zijn in het verleden al verschillende typen pogingen gedaan om cannabislegalisering te bewerkstelligen, bijvoorbeeld via een volksreferendum. Experts beschrijven dat het opstellen van een tienjarenplan voor de experimenten een belangrijk middel was om vooruitgang te boeken in de discussie (Interview Z1). In een zeer gecontroleerde en beperkte ruimte (zowel geografisch als wat betreft deelnemers), bekijkt men eerst wat de gecontroleerde legale toegang voor invloed heeft op verschillende aspecten van gezondheid en welzijn van de deelnemers.

Deze lange aanloop, continuering van de aandacht voor *harm reduction* en geleidelijke aanpak helpen bij de acceptatie en medewerking van belanghebbenden bij de experimenten. Deze benadering zal naar verwachting ook een positieve invloed hebben op de implementatie van een nog te ontwikkelen wet. Hierbij is het ook bevorderlijk dat de Zwitserse regering van zeer stabiele aard is, met een sterke continuering van de samenstelling van politieke partijen in de regering. Ook hier nam de acceptatie van het legaal reguleren van cannabis gestaag toe.

Waar cannabislegalisering tien jaar geleden nog vooral een links-progressief idee was, zijn inmiddels ook steeds meer conservatieve partijen als voorstander te vinden. Afhankelijk van de actuele focus van de regering, worden volksgezondheid of liberale principes ('vrije keuze om te gebruiken') benadrukt (Interview Z1). Cannabis in Zwitserland is dan ook geen onderwerp van intense politieke discussies. 'We made drugs boring', zoals één van de experts het beschrijft (Interview Z2).

Vanuit internationaal perspectief is de manier waarop Zwitserland omgaat met internationale verdragen tevens interessant. Aangezien Zwitserland geen lid is van de Europese Unie, hoeft het zich daar niet te verantwoorden. Duitsland heeft bijvoorbeeld zijn beleid aangepast na consultatie met de Europese Unie (zie Hoofdstuk 9). Wel zijn er grensafspraken in het Schengenakkoord, maar deze hebben geen betrekking op wat Zwitserland binnen de landgrenzen doet. Richting de INCB informeert Zwitserland over de gang van zaken en is hier transparant over. Er is geen toestemming voor de experiment-wetgeving gevraagd.

10.6. Bewijs van bedoelde en onbedoelde effecten van de beleidsverandering

Er is tot op heden nog geen gepubliceerd bewijs beschikbaar van de Zwitserse experimenten. Wel zijn zowel vóór het ingaan van de wetgeving als tijdens de looptijd van de experimenten aanvullende (literatuur) onderzoeken uitgevoerd in opdracht van de FOPH. Deze zijn bijvoorbeeld gebruikt als input voor de experiment-wetgeving en worden tevens als input gebruikt voor het nieuwe wetsvoorstel naar aanleiding van het initiatief van Siegenthaler. Zo werd er een referentiekader ontwikkeld voor maatregelen die experimenten moeten invoeren op het gebied van jeugdbescherming,

preventie, consultatie en behandeling, en risico- en schadebeperking (Federal Office of Public Health 2021). Ook werd er een literatuuronderzoek uitgevoerd naar THC-limieten in het verkeer (Bucher et al. 2020). Na de start van de experiment-wetgeving werden er onder meer onderzoeken uitgevoerd naar de *lessons learnt* van tabaks- en alcoholregulatie in verschillende landen (Ritter et al. 2022) en naar verschillende verkoopmodellen van cannabis voor recreatief gebruik (Pardal et al. 2023).⁵³ Deze onderzoeken zijn sterk van invloed geweest op de argumentatie voor de aanpak van de experimenten (Interview Z1).

De komende jaren zal er meer onderzoek beschikbaar komen. Zo voert het

onderzoeksinstituut van de FOPH een jaarlijkse kwalitatieve survey uit om de voortgang van de experimenten bij te houden, maar ook om eventueel onverwachte effecten in kaart te brengen (Interview Z1). Daarnaast is er een standaard vragenlijst, die door alle deelnemers (consumenten van cannabis) ongeacht waar ze deelnemen aan het experiment, ingevuld dient te worden (Federal Office of Public Health 2023a). Ten slotte staan in de onderzoeksagenda van de FOPH een aantal onderzoeksvragen beschreven die de komende jaren beantwoord moeten worden op de gebieden van gezondheids- en sociale schade, publieke veiligheid en orde en regulering van de aanbodketen (Zwickey et al. 2021).

Kader 10.1. Inzichten uit Zwitserland

- **Het belang van lokaal maatwerk.** De onderzoeksplannen stimuleren nadrukkelijk experimenten waarin verschillende aanbodmodellen voor legale cannabis onderzocht worden. Zo kan in verschillende contexten bekeken worden wat de effecten zijn en wat het beste werkt. Door een vaste set indicatoren te meten in elk experiment, zijn de data van verschillende experimenten met elkaar te vergelijken.
- **De voordelen van een geleidelijk stapsgewijs proces.** De discussies over het reguleren van cannabis vinden al vele jaren plaats in Zwitserland en de acceptatie van het idee nam gestaag toe. Er zijn verschillende pogingen gedaan om een nieuwe wet te initiëren. De huidige aanpak waarin eerst verschillende opties worden onderzocht en afgewogen, heeft geholpen om een meerderheid achter de plannen te krijgen en vooruit te komen.
- **De voordelen van een rationele en wetenschappelijke benadering voor de lange termijn.** Zwitserland heeft een tienjarig onderzoeksplan opgesteld met een heldere uiteenzetting van doelen en mijlpalen. Dit heeft geholpen om discussies rondom het reguleren van cannabis meer van wetenschappelijke dan van politieke aard te laten zijn. De evaluatie draait niet om de vraag of er wel of niet gaat worden gereguleerd, maar op welke manier.
- **Het afwegen van internationale verdragen en kaders.** Zwitserland informeert internationale instanties en is transparant over zijn cannabisplannen. De huidige wet ziet toe op de experimenten, waardoor internationale verdragen niet geschonden worden.
- **Focus op het verzamelen van inzichten en bewijs voor de toekomst.** De experiment-wetgeving heeft nadrukkelijk als doel om kennis en bewijs te verzamelen over de effecten van een gereguleerd cannabisaanbod. Beleidsmakers constateerden dat ondanks ervaringen in andere landen die cannabis al legaliseerden, er nog onvoldoende inzichten zijn in de effecten van gereguleerde cannabis.

53

Zie voor een volledige lijst van cannabis-gerelateerde onderzoeksrapporten. Geraadpleegd op 13 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/das-bag/publikationen/forschungsberichte/forschungsberichte-sucht/forschungsberichte-cannabis.html>

DEEL III:

Aandachtspunten voor Nederland

11. Mogelijk relevante inzichten voor Nederland

In dit hoofdstuk formuleren we een aantal mogelijk relevante inzichten voor het toekomstige cannabisbeleid in Nederland door bevindingen uit de casestudies samen te brengen op basis van een thematische analyse. Deze inzichten werden besproken met twee groepen deskundigen: professionals betrokken bij vorming, uitvoering of handhaving van beleid; en academische experts.

Dit hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van de onderzoeksvragen en komt daarmee overeen met de structuur van de casestudies. Achtereenvolgens bespreken we inzichten over: de redenen voor aanpassing van het cannabisbeleid (paragraaf 11.1.); de wijze waarop de beleidswijziging is vastgelegd in wetgevende en beleidsmatige kaders (paragraaf 11.2.); partijen die betrokken zijn bij de invoering van de beleidswijziging (paragraaf 11.3.); en het proces van implementatie (paragraaf 11.4.).

11.1. Redenen voor de aanpassing van het cannabisbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de inzichten uit de casestudies over de doelstellingen achter en redenen voor de aanpassingen van het cannabisbeleid en hun relevantie voor Nederland.

11.1.1. De doelstellingen van de beleidswijzigingen variëren, en behalve volksgezondheid en veiligheid zijn ook aspecten zoals sociale rechtvaardigheid en milieubescherming in overweging genomen

Hoewel vrijwel alle geanalyseerde jurisdicties doelstellingen ten aanzien van volksgezondheid en veiligheid hebben opgenomen, hebben de casestudies aangetoond dat er aanzienlijke variatie is in zowel de uitgangspunten van het staande beleid, als de motivaties achter recente beleidswijzigingen. Zo werden in Californië 27 expliciete doelen vermeld, terwijl Uruguay drie doelen telt die in de wet zijn vastgelegd. In Nederland ligt het scheiden van de markt voor harddrugs en softdrugs ten grondslag aan het gedoogbeleid, zodat cannabisconsumenten veilig een illegaal maar minder schadelijk product als cannabis kunnen kopen zonder dat zij worden blootgesteld aan verkopers die ook schadelijkere harddrugs aanbieden. Het beschermen van consumenten en van jeugdige consumenten in het bijzonder, zien we in meerdere jurisdicties zals motivatie achter de legalisering van cannabis. In Uruguay, Quebec en Duitsland probeert men meer grip te krijgen op de toegang tot cannabis door enerzijds een legaal alternatief te bieden en door anderzijds limieten te stellen (aan hoeveelheden, de toegestane leeftijd om cannabis te kopen, en THC-niveau) en de commercialisering van het product te beperken. Ook wordt preventie hier en daar als expliciet doel opgenomen in de wetgeving.

Het hanteren van een coherente beleidstheorie met doelstellingen, maatregelen en beoogde uitkomsten biedt aanknopingspunten voor een realistisch en op bewijs gebaseerd cannabisbeleid. Hierbij kan men denken aan het beperken van risicovol cannabisgebruik, het beperken van de maatschappelijke schade van cannabisgebruik en/of het beschermen van kwetsbare groepen, zoals jongeren en jongvolwassenen. Deze doelstellingen bieden bovendien een basis voor het eventueel bijsturen van beleid, wanneer blijkt dat er ongewenste effecten optreden.

Daarnaast lijkt de focus op bepaalde doelen ook het gevolg te zijn van specifieke contextuele factoren. Zo is verkeersveiligheid in Vermont opgenomen als doelstelling als gevolg van een politiek compromis tussen de Republikeinen en de Democraten. In Uruguay ligt de focus voornamelijk op publieke veiligheid en de strijd tegen georganiseerde misdaad, omdat het thema openbare veiligheid veel terugkwam in discussies voorafgaand aan de regulering. In de Verenigde Staten was de mogelijkheid tot het genereren van inkomsten door belastingheffing een reden om de legalisering van cannabis te ondersteunen. De situatie in Nederland, met het probleem van de ongereguleerde achterdeur van coffeeshops en de relatief omvangrijke illegale cannabisteelt (waarvan een deel naar het buitenland wordt geëxporteerd), vereist eveneens specifieke doelstellingen die zich niet eenvoudig laten vertalen uit ervaringen in het buitenland. Bovendien kan de veranderende politieke context van invloed zijn op de formulering van specifieke doelstellingen voor het Nederlandse cannabisbeleid.

Niettemin hebben de casestudies interessante invalshoeken opgeleverd. Het cannabisbeleid van Vermont geeft prioriteit aan het aanpakken van de onevenredige impact van de

criminalisering van cannabis binnen bepaalde gemeenschappen. Milieubescherming door middel van verbeterde regulering van watergebruik en cannabisteeltpraktijken zijn doelen van de beleidswijzigingen in Californië en Vermont. In Duitsland, de Verenigde Staten en Canada hebben beleidsmakers beoogd de druk op het strafrechtssysteem te verminderen door minder vervolgingen voor cannabis-gerelateerde zaken. Echter kan een amnestieregeling of de ontwikkeling en implementatie van nieuwe vergunningsstelsels, deze druk tijdelijk verhogen. Deelnemers aan de validatieworkshop erkennen dat dergelijke doelstellingen voor het strafrechtssysteem ook voor Nederland een overweging kunnen zijn, hoewel er werd geopperd dat de druk en de impact van softdrugsovertredingen – vooral in vergelijking met harddrugs – binnen het Nederlandse rechtssysteem ‘meevallen’ en er waarschijnlijk ook onder een toekomstig cannabisregime sprake zal blijven van een illegale markt met strafrechtelijke vervolgingen als gevolg.

Met name de aandacht voor sociale rechtvaardigheid in Vermont werd door deelnemers aan de validatiewerkshops als mogelijk interessant beoordeeld, hoewel deze met name gericht is op het onevenredige aandeel Afro-Amerikanen in het Amerikaanse rechtssysteem. Ook in Nederland kunnen bepaalde bevolkingsgroepen disproportionele gevolgen ondervinden van het cannabisbeleid – bijvoorbeeld wanneer een illegale (thuis) kwekerij tot uithuiszetting leidt. Het is goed om daar in de toekomst oog voor te hebben. Sociale rechtvaardigheid en bescherming van mensenrechten kunnen ook vanuit een internationaal perspectief een relevante doelstelling zijn. Deelnemers aan de validatieworkshop met academische experts wijzen erop dat het tweede rapport van Van Kempen en Federova (2019) over internationaal recht en cannabis,

concludeerde dat wanneer men kan aantonen dat een wijziging van het cannabisbeleid een positief effect heeft op de bescherming van mensenrechten – bijvoorbeeld door bescherming van de belangen bij de individuele en volksgezondheid, de veiligheid van burgers en criminaliteitsbestrijding – staten daar internationaalrechtelijk prioriteit aan zouden kunnen geven boven hun verplichtingen voortkomend uit de internationale drugsverdragen. In dit opzicht kunnen – volgens deze workshopdeelnemers – ook doelstellingen ten behoeve van milieubescherming worden opgenomen in het cannabisbeleid, aangezien een gezonde leefomgeving en duurzame ontwikkeling in toenemende mate worden gezien vanuit een mensenrechtenperspectief.

Aandacht voor sociale rechtvaardigheid van beleid kan voorkomen dat bepaalde bevolkingsgroepen disproportionele gevolgen ondervinden van cannabisbeleid. Bovendien biedt een op mensenrechten gestoeld cannabisbeleid perspectief ten aanzien van het afwijken van de internationale verdragen.

Het ‘Besluit experiment gesloten coffeeshopketen’ heeft als expliciete doelstelling te ‘Bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjiesj gedecriminaliseerd aan de coffeeshops kan worden verkocht’ (Mennes et al. 2024, 55). Het uitgangspunt is te zorgen voor een experiment dat wetenschappelijk relevant is en voldoende informatie oplevert voor politieke besluitvorming (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen 2020). Daarnaast beoogt het experiment de effecten op volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast van deze gesloten keten inzichtelijk te maken. Ook in Zwitserland is het expliciete doel van de wetwijziging die lokale experimenten mogelijk maakt: ‘...kennis vergroten van de

voordelen en nadelen van gecontroleerde toegang tot cannabis, en om een goede wetenschappelijke basis te bieden voor mogelijke beslissingen met betrekking tot de regulering van cannabisgebruik.’ De Zwitserse aanpak biedt de gelegenheid om een evidence-informed cannabisbeleid vorm te geven dat specifiek is toegespitst op de lokale context.

Met een cannabisbeleid waarin verschillende belangen zijn afgewogen kunnen ook verschillende type doelstellingen worden opgenomen. De casestudies laten ook zien dat het hanteren van dergelijke bredere onderbouwde doelstellingen helpt bij het creëren van draagvlak onder partijen met verschillende belangen, hetgeen de deelnemers aan de validatiewerkshops beaamden (in paragraaf 11.3. gaan we hier verder op in). Daarbij moet worden opgemerkt dat sommige doelstellingen met elkaar in tegenspraak kunnen zijn en daarmee een afweging vereisen. Dat geldt bijvoorbeeld voor enerzijds het streven om de illegale markt terug te dringen en anderzijds de bescherming van de (volks)gezondheid en met name die van jeugdige cannabisgebruikers. Prijsbeleid speelt hierbij ook een rol. De verkoopprijs van legale cannabisproducten moeten kunnen concurreren met de illegale markt. Maar tegelijkertijd is het onwenselijk dat deze te laag wordt om te voorkomen dat het gebruik gestimuleerd wordt.

Ook de diversiteit van het productenaanbod is in deze context van belang. In Quebec waren eerst nagenoeg alle *edibles* verboden. Om toch tegemoet te komen aan de vraag zijn deze nu beperkt toegestaan, zolang ze maar niet aantrekkelijk worden geacht voor jongeren (dus geen snoepgoed zoals chocolade of gummibeertjes). In Nederland zijn alleen *edibles* vervaardigd uit ‘rauwe’ cannabis toegestaan (dus geen extracten). Het is van belang de vinger aan de pols te houden wat betreft het illegale aanbod. Aanbieders zouden

kunnen inspelen op deze beperking en de concurrentie met coffeeshops aangaan door dergelijke producten aan te bieden. Hetzelfde geldt voor het prijsbeleid: het gereguleerde cannabisaanbod moet kunnen concurreren met de illegale markt, maar de prijs kan niet zodanig laag zijn dat het tot meer (risicovol) gebruik leidt.

Deelnemers aan de workshops beamen dat hoe meer restricties worden opgelegd aan het aanbod en de verkoop van cannabis, des te meer kansen er ontstaan voor de illegale markt om hierop in te springen. Tegelijk kunnen deze restricties belangrijk zijn voor het beschermen van de volksgezondheid en jongeren.

Een voorwaarde voor het slagen van een eventueel gereguleerde cannabisketen in Nederland is dat het legale aanbod (inclusief prijs) kan concurreren met de illegale markt. Tegelijk dient het aanbod niet té aantrekkelijk te zijn om risicovolle consumptie te beperken. Dit vereist voortdurende afstemming, overweging en monitoring om te komen tot een balans.

11.1.2. Doelgroepenbeleid bij de keuze van het reguleren van aanbodmodellen

De casestudies hebben laten zien dat verschillende jurisdicties in hun (gewijzigde) cannabisbeleid bijzondere aandacht hebben geschonken aan bepaalde doelgroepen, waaronder gebruikers van cannabis als ook aanbieders of producenten. Zo zetten beleidsmakers in Quebec zich actief in om commerciële invloeden van de cannabisindustrie te beperken door het inzetten op een overheidsmonopolie op de verkoop van cannabis, omdat commerciële cannabisbedrijven in hun ogen te veel invloed hadden op de ontwikkeling van cannabisbeleid in andere jurisdicties. Ook in Vermont is

nagedacht over welke actoren actief mogen zijn in de gereguleerde cannabismarkt. Vanaf het begin van het reguleringsproces was er dan ook een duidelijk doelgroepenbeleid voor de aanbodkant, ook om de rol van de 'Big Cannabis'-industrie te beperken. De toegang tot de gereguleerde markt wordt bewust laagdrempelig gehouden om kleine telers die voorheen illegaal cannabis teelden, te verleiden tot deelname aan de legale markt. De *Vermont Cannabis Control Board* heeft ook verschillende gesprekken gehad met deze zogenoemde *legacy growers* tijdens het opstellen van regelgeving. De focus op het 'overhevelen' van telers van de illegale naar de legale markt vertaalt zich onder meer in vrijstellingen voor bepaalde kosten en regelgeving voor kleine telers. Ook zijn personen die voorheen veroordeeld zijn voor cannabis-gerelateerde feiten, niet uitgesloten van het verkrijgen van vergunningen.

In Nederland is juist een bewuste keuze gemaakt om (illegale) telers die in het huidige model aan coffeeshops leveren, niet te betrekken bij het experiment gesloten coffeeshopketen. Althans, de geselecteerde telers hebben een Bibob-procedure moeten ondergaan, waarbij betrokkenen worden gescreend op criminele antecedenten (Bibob-beleid Experiment gesloten coffeeshopketen 2024). Daarbij worden dus ook eventuele 'goedwillende' cannabistelers die aan coffeeshops leverden, maar graag in een legitieme omgeving zouden opereren, uitgesloten van deelname aan het experiment. Deelnemers aan de validatieworkshop met academische experts benadrukten dat dit wellicht een gemiste kans is, hoewel er uiteraard een grens kan worden getrokken (bijv. bij het gebruik van geweld). Bovendien merkte een deelnemer op dat het in de samenleving als onrechtvaardig kan worden ervaren dat individuen die jaren illegaal

opereerden nu de gelegenheid wordt geboden om er geld mee te verdienen: een verkapte beloning voor strafbaar gedrag. Niettemin bestaat het risico dat dergelijke *legacy* telers voor de illegale markt blijven produceren, of een ander illegaal businessmodel zoeken. Het (wederzijds) vertrouwen in deze doelgroep kan meespelen in de afweging of wetgevers bereid zijn om hen een legitieme rol te geven in een geregleerde cannabismarkt.

Het onder strikte voorwaarden betrekken van legacy telers bij een geregleerde cannabismarkt kan een overweging zijn om hen een legitiem alternatief te bieden.

Daarnaast worden in Nederland relatief hoge *barriers to entry* gehanteerd voor toegang tot de geregleerde cannabismarkt binnen het experiment. Door de selectie van tien telers die aan strikte voorwaarden moeten voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van de hoeveelheid, kwaliteit en variëteit van het cannabisaanbod, loop je volgens enkele deelnemers aan de validatieworkshop het risico dat alleen grote – kapitaalkrachtige – partijen op den duur overleven.

Inzichten uit het buitenland leren dat schaalvoordelen een belangrijke rol spelen wanneer cannabissteelt aan de markt wordt overgelaten. Dit kan leiden tot marktconcentratie, waarbij enkele grote commerciële partijen de markt domineren. Het verlagen van de *barriers to entry* kan een strategie zijn om deze macht te beperken.

Wat betreft doelgroepenbeleid aan de gebruikerskant, is bijvoorbeeld in Uruguay getracht om via het reguleren van verschillende aanbodmodellen (thuissteelt, collectieven zoals cannabis social clubs en de verkoop in apotheken) verschillende

consumentenprofielen te bedienen:

Thuissteelt is bijvoorbeeld voor degenen met respectievelijk kennis, tijdsinvestering en intrinsieke motivatie, de CSC bedient een groep met een relatief grote regelmatige consumptie en incidentele gebruikers kunnen ten slotte eenvoudiger terecht bij apotheken. Het idee van verschillende typen gebruikers en aanbodmodellen lijkt ook centraal te staan in de verschillende experimenten in Zwitserland.

In Nederland bestaat slechts één model voor toegang tot gedoogde cannabis: het coffeeshopmodel. Ook binnen het experiment wordt voor het cannabisaanbod aan consumenten uitsluitend een rol voor de coffeeshops voorzien. Deelnemers aan de validatieworkshop beamen dat dit model aan de behoefte van een breed scala aan gebruikers voldoet. Niettemin zullen er naar verwachting groepen gebruikers zijn die (de variatie in) het aanbod van de tien geregleerde telers onvoldoende vinden of de sfeer in een coffeeshop niet prettig vinden. Zij zullen zich wenden tot de illegale markt of thuissteelt (zie volgende paragraaf). Daarnaast heeft een ruime meerderheid van de Nederlandse gemeenten geen coffeeshops, waardoor cannabisgebruikers naar een andere gemeente moeten reizen of zich moeten wenden tot de illegale markt om cannabis te kopen. Hiermee zijn er wel degelijk doelgroepen – erkennen de deelnemers aan de workshop – die niet of onvoldoende worden voorzien in het coffeeshopmodel. Wellicht dat er in de toekomst aandacht voor deze groepen kan komen, bijvoorbeeld door zoals in Quebec, ook onlinebestellingen en -bezorging te overwegen. Illegale aanbieders zijn immers flexibel en ondernemend genoeg om met de legale of gedoogde markt te concurreren voor deze consumenten.

Een speciale groep wordt gevormd door de gebruikers die – naar eigen zeggen – cannabis

voor medicinale doeleinden gebruiken en deze producten niet op doktersrecept via een apotheek krijgen. Volgens de *Nationale Drug Monitor* (2024) heeft bijna een vijfde van de laatste-jaar-gebruikers cannabis of een cannabisproduct gebruikt voor medicinale doeleinden. De grote meerderheid deed dit zonder doktersrecept; volgens deelnemers aan de validatieworkshop omdat medicinale cannabis vaak niet vergoed wordt. Bovendien is toegang tot een coffeeshop relatief eenvoudig, de prijs lager en productvariatie groter in vergelijking met medicinale cannabis. Deze groep dient ook in overweging genomen te worden bij een eventueel nieuw cannabisbeleid.

Inventariseer de wensen en behoeften van Nederlandse cannabisconsumenten – in het geval van een eventueel gereguleerde markt – en beoordeel of het huidige aanbod hieraan voldoet. Waar dat niet voldoende het geval is, kan ruimte zijn voor interventie – door aanpassing van het gereguleerde aanbod, het toestaan van bepaalde diensten (bijv. bezorging of online bestellen), dan wel preventie en/of voorlichting.

Ten slotte benadrukten de deelnemers aan de validatieworkshop met academische experts dat in het huidige model preventiebeleid vooral is gericht op bezoekers van coffeeshops (door middel van voorlichting, folders, etiketten, etc.). Hoewel de commissie Knottnerus 'preventieve aandacht voor de gezondheidsschade die zowel cannabisgebruik als roken kunnen veroorzaken' in het kader van het experiment gesloten coffeeshopketen wel degelijk heeft benadrukt (Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen 2018), bestaat er een risico dat bepaalde groepen, zoals jongeren die niet welkom zijn in de coffeeshop of inwoners van gemeenten zonder coffeeshops, over het hoofd worden gezien.

11.1.3. Verschillende jurisdicties reguleerden, naast andere aanbodmodellen, ook thuisteelt

De inventarisatie in Hoofdstuk 3. laat zien dat in bijna alle jurisdicties waar een gereguleerd cannabismodel werd ingevoerd, ook thuisteelt voor eigen gebruik opgenomen is als legaal aanbodmodel. Quebec is een van de weinige uitzonderingen. Daarnaast is het een interessant detail dat in staten waar aanbodmodellen gefaseerd werden ingevoerd, zoals in California en Vermont, thuisteelt als eerste optie werd gereguleerd. In Duitsland (en in Malta en Luxemburg) was dat het geval, met het voornemen om andere modellen in een later stadium toe te staan. Een van de voornaamste redenen dat legalisering van thuisteelt voor verschillende jurisdicties als eerste optie wordt gezien, is dat het weinig problemen met internationale drugsverdragen oplevert.

In Nederland is thuisteelt echter niet toegestaan, al neemt de politie bij een vondst van maximaal vijf planten voor eigen gebruik deze alleen in beslag. Bij meer dan vijf planten kan de politie overgaan tot vervolging (Rijksoverheid z.d.). Thuisteelt lijkt momenteel een blinde vlek in het beleid, beamen deelnemers aan de validatiewerkshops. Zoals hierboven is benoemd, geeft een deel van de gebruikers de voorkeur aan thuisteelt, bijvoorbeeld omdat zij een specifieke THC:CBD verhouding wensen die niet op doktersrecept of in coffeeshops beschikbaar is. Enkele deelnemers benadrukken dat het wenselijk is om hen te helpen dit legaal te kunnen doen door thuisteelt te legaliseren.

Anderzijds twijfelen deelnemers aan de validatiewerkshops of beleidsvoering op thuisteelt relevant is voor Nederland. Nederland heeft een andere uitgangspositie dan de casestudielanden. Cannabis is immers al – weliswaar gedoogd – breed beschikbaar in coffeeshops. De vraag is of het legaliseren

van thuisteelt daadwerkelijk een probleem oplost en – zoals hierboven besproken – hoe groot de doelgroep is die hier behoefte aan heeft. Bovendien benoemen deelnemers dat thuisteelt niet risicoloos is. Ten eerste bestaan er risico's op brandgevaar, excessief energiegebruik, geuroverlast, overproductie en ontbreekt grip op de kwaliteit, sterkte en het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Daarnaast benoemt een deelnemer dat het bijna onmogelijk is om eventueel beleid op thuisteelt te handhaven, omdat er achter de voordeur veel moeilijker gecontroleerd kan worden.

Hoewel het toestaan van thuisteelt in het buitenland veelal als eerste stap richting legalisering van cannabis is gehanteerd, is het in Nederland nog steeds verboden. Gezien het huidige coffeeshopmodel, is het de vraag of regulering van thuisteelt in Nederland veel toegevoegde waarde heeft. Er zitten verschillende haken en ogen aan dit model, mede vanwege de beperkte mogelijkheid tot controle en handhaving.

11.2. De wijze waarop de beleidswijziging is vastgesteld in wettelijke en beleidsmatige kaders

11.2.1. Het afwegen van nationaal beleid en internationale overeenkomsten

De verdiepende casestudies laten zien dat er bij jurisdicties op landelijk niveau wordt nagedacht over internationale verdragen. Zo geven betrokkenen in Duitsland aan dat het huidige beleid gebaseerd is op het internationale en Europees recht. Ook Zwitserland informeert internationale instanties, zoals de INCB, over ontwikkelingen en geeft aan zich aan de internationale kaders te houden. Echter, er moet worden opgemerkt dat de gevolgen van het schenden van deze internationale

overeenkomstenkaders beperkt lijken. Zo laat de analyse van de jaarverslagen van de INCB zien dat beleidsontwikkelingen wel worden bekritiseerd, maar dat er geen acties (bijv. het opleggen van sancties) worden ondernomen. Dit kwam ook naar voren in de validatiewerkshops, waar deelnemers aanhaalden dat ook Nederland al jaren bekritiseerd wordt vanwege het huidige cannabisbeleid, maar dat dit vooralsnog geen gevolgen heeft gehad. Wel stellen deelnemers dat deze kritiek vaak als argument wordt gebruikt om verdere beleidsontwikkelingen gericht op legalisering van cannabis tegen te gaan. De Europese Unie heeft potentieel meer doorzettingskracht dan de INCB, zoals onder andere blijkt uit de gewijzigde plannen in Duitsland.

Daarnaast wordt benoemd dat in Nederland het cannabisbeleid organisch is gegroeid door de geschiedenis heen. Deelnemers zagen hierin parallellen met andere jurisdicties, waar een initiële aanpak van cannabisregulering aangepast wordt naar aanleiding van algemene ontwikkelingen. In Californië is het huidige cannabisbeleid bijvoorbeeld grotendeels gevormd door de historische context van medicinale cannabis. Soms wordt de doorontwikkeling van beleid gedreven door voortschrijdende inzichten, maar in sommige casestudies is doorontwikkeling in opvolgende fases juist bewust onderdeel van het beleid. De experimenten die in Zwitserland worden uitgevoerd, alsmede het experiment gesloten coffeeshopketen in Nederland, waarbij eerst de uitkomsten van onderzoek worden afgewacht alvorens nieuw beleid te maken kunnen ook zo worden gezien. Het afwachten van de uitkomsten van het experiment in Nederland wordt door sommige de deelnemers aan de workshop ook gezien als een valide positie tegenover de internationale partners van Nederland omdat het onderbouwing biedt voor het eventueel anders interpreteren van die verdragen.

De historische context van een halve eeuw gedoogbeleid en coffeeshops in Nederland speelt een grote rol bij de vorming van het toekomstig cannabisbeleid. Het is daarom – ook in het licht van de internationale verdragen – verstandig om een wetenschappelijk experiment uit te voeren en de resultaten daarvan af te wachten.

11.2.2. De ruimte voor lokaal maatwerk

De casestudies wijzen uit dat er in meerdere jurisdicties aanzienlijke ruimte is voor de invulling van het cannabisbeleid op subnationaal niveau en voor lokaal maatwerk. In Canada bijvoorbeeld, gaf federale wetgeving keuzemogelijkheden voor de provinciale overheden op het gebied van aanbodmodellen en aandachtspunten. Hoewel toegang tot gereguleerde cannabis in elk geval gegarandeerd diende te worden, werd de invulling hiervan grotendeels overgelaten aan de provinciale overheden zelf. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de concrete implementatie van het cannabisbeleid. De casestudie over Quebec beschrijft dat er een sentiment heerste dat de lokale overheid niet genoeg betrokken werd in de vorming van het federale beleid. Weerstand tegen de regulering van cannabis kan er mede aan hebben bijgedragen dat de staat het meest restrictieve cannabisbeleid in het land heeft, met een verbod op thuisteelt en een overheidsmonopolie op de verkoop van cannabis. De ruimte voor maatwerk bood ook ruimte voor een compromis.

De casestudies van Californië en Vermont laten zien dat er ook op gemeentelijk niveau ruimte kan zijn voor lokaal maatwerk. Ten eerste hebben gemeenten zelf de keuze om cannabisverkoop in hun gebied al dan niet toe te staan. In Vermont moeten gemeenten actief instemmen met verkoop middels een referendum (opt-in), terwijl gemeenten in Californië actief moet aangeven dat ze geen

verkooppunten willen toestaan (opt-out). Daarnaast hebben lokale overheden inspraak in het afgeven van vergunningen en het maken van bestemmingsplannen. Een model waarin gemeenten mee kunnen bepalen over de implementatie van cannabisregulering op lokaal niveau, kan het draagvlak vergroten. De casestudies wijzen echter uit dat het er ook toe kan leiden dat gereguleerde cannabisverkoop beperkt blijft. In Californië laat bijvoorbeeld minder dan de helft van de gemeenten cannabisverkoop toe in Vermont is dit slechts 30 procent.

In Nederland speelt lokaal maatwerk in de uitwerking en implementatie van het cannabisbeleid al jaren een grote rol. Nederlandse gemeenten hebben een grote mate van autonomie in het formuleren en handhaven van coffeeshopbeleid. De lokale context kan immers bepalend zijn voor de situatie ten aanzien van cannabisverkoop en -consumptie, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van softdrugs- of coffeeshoptoerisme in grensgemeenten. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een nulloptiebeleid voeren, waarbij zij aan geen enkele coffeeshop binnen de gemeentegrenzen een vergunning afgeven. Door de deelnemers aan de validatiewerkshops werden zowel voor- als nadelen aangehaald aangaande het hanteren van lokaal maatwerk. Hoewel maatwerk in principe als wenselijk wordt gezien, bestaan er zorgen over de uitvoerbaarheid in het geval van te hoge beleidsdifferentiatie. Bijvoorbeeld, een variatie in de toegestane producttypen (wel of geen *edibles*) kan veel onduidelijkheid opleveren voor handhaving en naleving van regelgeving. Ook zouden verschillende regels voor telers, zoals bijvoorbeeld veiligheidsvereisten, een oneerlijke concurrentiepositie kunnen creëren. Deze inzichten zijn belangrijk bij de afweging of afwijking van het landelijke beleid mogelijk en wenselijk is.

Ten slotte moet er voldoende financiële ruimte zijn voor subnationale overheden om hun beleid naar lokaal of regionaal inzicht vorm te geven. Uit de casestudie over Californië blijkt de beperkte uitrol van cannabisverkooppunten onder andere voortkwam uit het gebrek aan adequate financiële steun voor gemeenten bij het implementeren van een markt voor cannabis voor recreatief gebruik. Ook in Duitsland is het voor subnationale overheden (*Bundesländer*) nog grotendeels onduidelijk hoe zij de implementatie van het landelijke cannabisbeleid moeten financieren aangezien er geen extra belastinginkomsten zullen komen vanuit de verkoop van cannabis. Het achterwege blijven van commerciële (en daarmee belastbare) verkoop van cannabis kan daarnaast gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van financiering voor onderzoek, evaluatie en voldoende preventie.

11.3. Partijen die betrokken zijn bij de invoering, implementatie en uitvoering van de beleidswijziging

11.3.1. Er wordt geïnvesteerd in het betrekken van belanghebbenden voor het bereiken van een brede consensus en een stabiel compromis

Het legaliseren van de cannabismarkt is – en blijft waarschijnlijk voorlopig – een politiek gevoelig onderwerp waarover meningen en ideologieën verdeeld zijn. In de onderzochte jurisdicties zien we dan ook dat er veel aandacht en inzet is geweest om verschillende partijen en belanghebbenden bij elkaar te brengen op dit vlak. Met enerzijds als doel om via consultatie relevante aandachtspunten te verzamelen, bijvoorbeeld punten waarop wetgeving zou moeten toezien. En anderzijds met het doel om partijen met verschillende visies dicht bij elkaar te brengen, bijvoorbeeld strevend naar consensus of een compromis.

Nederland kent een lange traditie van beleid gebaseerd op compromissen tussen verschillende belangen. Dus deze manier van werken is niet nieuw. Desalniettemin, is het streven naar consensus en zoeken naar compromissen voor Nederland ook relevant, volgens de deelnemers aan de validatieworkshop. In het geval dat Nederland een vernieuwd cannabisbeleid wil ontwikkelen, is het belangrijk om dergelijke processen te faciliteren. Des te meer omdat de huidige discussies over cannabisbeleid als polariserend te typeren zijn. In de casestudies vinden we verschillende inzichten die hierbij van pas kunnen komen.

In de casestudie over Uruguay zien we dat het aanvankelijk voorzichtige en beperkte beleid later werd uitgebreid om het aanbod van cannabis via verschillende modellen mogelijk te maken. In het beging was de uitvoerende macht geen voorstander van thuishouding en cannabis social clubs. Deze aanbodmodellen volgden uiteindelijk toch uit een compromis met verschillende sociale bewegingen en activisten, die op hun beurt weer akkoord gingen met gebruikersregistratie: een pragmatisch compromis. In Duitsland zien we partijen in de uitvoerende macht die achteraf vinden dat ze onvoldoende zijn meegenomen in het voorbereidende proces van het wetsvoorstel en dat er verkeerde keuzes zijn gemaakt. Extra inspanning vooraf, om ook minder enthousiaste partijen te betrekken bij beleidsontwikkeling en om te laten zien dat pragmatische compromissen gemaakt kunnen worden, kan helpen om dit te voorkomen en een breder gedragen wetsvoorstel te ontwikkelen. Een ander inzicht is te vinden in de casestudie van Zwitserland, waar met een zeer stabiele regering met al decennia dezelfde politieke vertegenwoordiging, discussies over cannabis minder polariserend zijn geweest, ondanks dat er ook tegenstanders van het initiatief waren.

Het compromis in Zwitserland is te vinden in de erkenning dat er nog onvoldoende bewijs is om conclusies te trekken over welke aanpak van de cannabismarkt het beste zou bijdragen aan doelen waar alle partijen het over eens waren: het beschermen van de gezondheid en minimaliseren van maatschappelijke schade. Dit gaf ruimte om verschillende modellen te onderzoeken alvorens definitieve besluiten te nemen. Omdat steden zelf voorstellen kunnen doen voor experimenten, is er ook sprake van een soort opt-insysteem, waarin lokale partijen zelf bepalen of en hoe ze het uit te testen beleid vormgeven. Het tijdelijke karakter van de experimenten draagt ook bij aan acceptatie, omdat er voldoende tijd is om verschillende belangen af te wegen en claims te onderzoeken. Dit aspect is vergelijkbaar met het experiment gesloten coffeeshopketen, dat ook een tijdelijk karakter en beperkte omvang (tien gemeenten) kent.

Duidelijk is dat consultatie en politieke of publiek georganiseerde discussies bijdragen aan een gedragen beleid, waarin met verschillende doelstellingen (zoals betoogd in paragraaf 11.1.) compromissen en (gedeeltelijke) consensus kan worden bereikt. De casestudies laten voorbeelden zien van compromissen en waarom het belangrijk is om partijen vroeg mee te nemen in beleidsvorming. Dit kan gaan om compromissen over beleidsdoelen, maar ook om compromissen over aanbodmodellen of andere voorwaarden die opgenomen kunnen worden in een nieuwe wet.

Visies omtrent cannabisbeleid in Nederland zijn sterk verdeeld en er is geen sprake van een breed gedeelde consensus over toekomstige richtingen. Investeren in het consulteren en het betrekken van belanghebbenden en betrokkenen bij de ontwikkeling van nieuw beleid is daarom belangrijk.

11.3.2. Consolidatie van verantwoordelijkheden en coördinatie van de uitvoering door een centrale instantie

In alle onderzochte jurisdicties zien we verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van het cannabisbeleid. Opvallend is dat in alle zes casestudies instanties bestaan (of in oprichting zijn) bij wie veel verantwoordelijkheden voor de implementatie, toezicht of uitvoering centraal zijn belegd. Zo is er de *Cannabis Control Board* (CCB) in Vermont, de *Department of Cannabis Control* (DCC) in Californië, het *Instituto de Regulación y Control del Cannabis* (IRCCA) in Uruguay en de *Société québécoise du cannabis* (SQDC) in Quebec. In Zwitserland is het de *Office Fédéral de la Santé Publique* (FOPH) van het ministerie van Volksgezondheid dat toezicht houdt op de goedkeuring en uitrol van de experimenten; de uitvoering ligt bij de lokale initiatiefnemers van de experimenten. En in Duitsland is bijvoorbeeld de oprichting van een *Central Control Unit* aangekondigd in Beieren, op het niveau van de *Bundesländer*.

Deze instanties zijn gespecialiseerd in het cannabisbeleid en consolideren verschillende beleids-, toezicht- en handavingsdomeinen die in veel andere gevallen zijn belegd bij verschillende instanties. Denk bijvoorbeeld aan een inspectiecommissie, de voedsel- en warenautoriteit, politie, en gemeenteambtenaren met een controlerende functie. Het is niet in alle casestudies duidelijk wat de redenen zijn voor het oprichten van een dergelijke aparte instantie, maar in Vermont zien we dat de CCB is opgericht omdat er een gevoel van wantrouwen bestond tussen de 'cannabisgemeenschap' en vertegenwoordigers van de bestaande wetshandhaving. Dit wantrouwen schuurde met het doel van consumentenbescherming. In Quebec is de SQDC opgericht naar het model van de *Société des alcools du Québec*, een vergelijkbaar publiek bedrijf dat het aanbod van

alcoholproducten beheert. Daar was het doel om de invloed en winstlogica van commerciële partijen in te perken.

Volgens de experts die deelnamen aan de validatieworkshop kan een dergelijke centraal georganiseerde instantie voordelen hebben. Bijvoorbeeld om consistent en helder te communiceren richting burgers en (lokale) overheden, hetgeen ook kan helpen bij het bevorderen van consensus en draagvlak met betrekking tot het cannabisbeleid. Als kanttekening gaven de experts dat de verantwoordelijkheden en benodigde competenties en eigenschappen van bijvoorbeeld een raad van toezicht goed gespecificeerd dienen te worden voor maximale duidelijkheid over die rol. Ook zou een centrale instantie kunnen leiden tot spanningen met lokale overheden, zoals gemeenten. Experts noemden de Kansspelautoriteit als voorbeeld van een instantie met een dergelijke rol.

Verantwoordelijkheden omtrent het huidige Nederlandse cannabisbeleid zijn belegd bij verschillende instanties. Het kan voordelen bieden om deze bij een eventuele wetswijziging meer te consolideren bij een centrale partij. Onderzoek naar de wenselijkheid, vorm en mogelijkheden van een dergelijke instantie is aan te raden, wanneer Nederland ervoor kiest om een nieuw cannabisbeleid te ontwikkelen.

11.4. Implementatieproces

11.4.1. Gefaseerde invoering en ruimte voor aanpassing van het regelgevend kader

De verdiepende casestudies en de inventarisatie van relevante beleidsontwikkelingen op het gebied van

cannabis laten zien dat regulering in veel jurisdicties een proces van meerdere jaren is, waarin aspecten van het beleid gaandeweg worden aangepast. Een voorbeeld hiervan is de gefaseerde regulering van aanbodmodellen, zoals in Vermont. Zo werd in Vermont in 2018 eerst thuisteelt toegestaan, voordat in 2020 ook de retailverkoop gereguleerd werd. Vervolgens werden er verschillende beleidsaanpassingen geïntroduceerd met betrekking tot THC-limieten, vergunningen en andere regelgeving. In Quebec werden na de initiële legalisering van cannabis gaandeweg meer cannabisproducten toegelaten, waaronder bepaalde *edibles*, dranken en extracten in 2019. Ook in Duitsland is ervoor gekozen om eerst thuisteelt toe te staan om vervolgens een model met cannabisclubs uit te rollen (hetzelfde geldt voor Luxemburg en Malta). Het toestaan van verkooppunten in Duitsland, hetgeen oorspronkelijk in het *Eckpunkte*-plan stond als vervolgonderdeel van het *2-Säulen-Modell*, is vooralsnog uitgesteld.

We kunnen hier tevens een onderscheid maken tussen een gefaseerde regulering (beleidsontwikkeling) en een gefaseerde implementatie. In Uruguay werden in principe alle aanbodmodellen gezamenlijk gereguleerd in 2013 met Wet 19.172. Maar het beleid werd gefaseerd geïmplementeerd om het systeem geleidelijk op te bouwen. Zo werd na de initiële regulering een track-and-trace systeem opgezet en werd ook het aanbod in apotheken aangepast. Lange tijd waren uitsluitend twee soorten cannabis beschikbaar met een relatief laag THC-gehalte van maximaal 9 procent. In 2022 werd een nieuwe soort met een hoger THC-gehalte toegelaten van 15 procent. Het feit dat niet alle aanbodvormen in een keer beschikbaar waren, was vooral een gevolg van een langzaam en complex implementatieproces, zoals besproken in de casestudie.

De les die hieruit kan worden getrokken is dat het model of de modellen voor regulering nog

niet overal uitgekristalliseerd zijn, alvorens wordt overgegaan tot een eerste stap. Er blijft ruimte voor aanpassing en nadere invulling, op basis van ervaringen en (voortschrijdende) inzichten, in sommige gevallen op basis van een gedegen monitoring en evaluatieplan (zoals in Zwitserland). Daarbij merken de deelnemers van de validatiewerkshops op dat het in het algemeen eenvoudiger is om relatief streng te beginnen om vervolgens 'de teugels eventueel wat te laten vieren', aangezien het moeilijker is – en mogelijk op weerstand stuit – om achteraf extra maatregelen te nemen. Denk hierbij aan leeftijdsgrenzen, producttypen of maximale THC-niveaus. Dit komt overeen met wat geïnterviewde experts uit Quebec constateerden.

Het moet echter – wederom – worden opgemerkt dat Nederland een ander uitgangspunt kent, vanwege het bestaande coffeeshopmodel. Voor bijna elke casus die is bestudeerd werd eerst thuisteelt gereguleerd alvorens werd overgegaan tot het introduceren van verkooppunten. Zoals gezegd, wordt thuisteelt veelal gezien als een 'veilige' optie voor regulering in de context van internationale verdragen. Een dergelijke fasering met aanbodmodellen richting gereguleerde verkooppunten is in Nederland niet relevant. Die verkooppunten zijn er immers al.

Niettemin zien de deelnemers van de workshops mogelijkheden voor de totstandkoming van een solide onderbouwing van het cannabisbeleid op andere gebieden, als gevolg van een gefaseerde invoering die zich laat leiden door uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek en experimenten. Zij benoemden daarbij dat deze solide onderbouwing ook kan bijdragen aan de internationale discussies over de verenigbaarheid van cannabisregulering en internationale verdragen. Het experiment met een gesloten coffeeshopketen werd dan ook een nuttige stap genoemd. In dat opzicht volgt Nederland een vergelijkbare

aanpak als Zwitserland, waar eerst de cannabiswetgeving wordt gewijzigd om een aantal wetenschappelijke experimenten met gereguleerde cannabis toe te staan.

Tegelijkertijd lieten verdiepende casestudies zien dat cannabisregulering niet in een keer geregeld is. Californië reguleerde cannabis voor recreatief gebruik eind 2016 en voerde retail iets meer dan een jaar later in. Gedurende deze tijd werd regelgeving opgesteld, verspreid en aangepast aan lokale contexten; lokale en staatswetshandhaving moest begrijpen wat deze nieuwe regelgeving inhield en hoe deze moest worden gehandhaafd; nieuwe staatsafdelingen moesten worden opgericht en een mandaat krijgen; en legale exploitanten moesten begrijpen hoe ze legale retail- en teeltpraktijken op lokaal en staatsniveau konden opzetten of hierop konden overgaan. De tijdsdruk die hiermee gepaard ging werd door betrokkenen als suboptimaal ervaren. Ook in Duitsland en Quebec was men bezorgd over het tijdspad van legalisering en werd meer tijd gevraagd door lokale overheden en vertegenwoordigers uit de wetshandhaving. Alleen Zwitserland lijkt, met een tijdspad van tien jaar voor het verzamelen van bewijs, realistischere verwachtingen te scheppen over het te volgen traject.

De ontwikkeling en implementatie van een nieuw cannabisbeleid blijkt een proces van meerdere jaren. Het is daarom aan te bevelen om hier voldoende tijd voor uit te trekken. Dit geeft betrokken partijen en belanghebbenden de tijd om de nieuwe regelgeving te interpreteren en hiervoor de juiste systemen te ontwikkelen. Een gefaseerde invoering of implementatie waarbij gaandeweg kan worden bijgestuurd middels beschikbare onderzoeken en evaluaties, kan helpen om het beleid beter te implementeren en doeltreffender te maken.

11.4.2. 'Barriers to entry' voor deelname aan de legale markt

De casestudies laten zien dat overheden om de cannabismarkt te reguleren *barriers to entry* op kunnen werpen om bepaalde spelers van de markt te weren of om te voorkomen dat de markt te veel wordt verzadigd. De hoogte van de kosten voor het verkrijgen van een vergunning vormt een dergelijke barrière. Daarnaast kan het stellen van strenge eisen, bijvoorbeeld op het gebied van beveiliging, het moeilijker maken voor bepaalde (*legacy*) spelers die oorspronkelijk de illegale markt bedienden om toe te treden tot de legale markt. Geen toegang hebben tot traditionele financiering via banken, die op dit moment geen diensten leveren aan cannabisbedrijven, beperkt ook de toegang tot de markt voor minder kapitaalkrachtige spelers. Beleid om barrières juist te verkleinen voor kleine spelers bestaat ook. Zo heeft Vermont doelbewust ingezet op het integreren van kleine boeren en *legacy* telers in de gereguleerde cannabismarkt door vrijstellingen in te voeren voor *social equity* groepen en kleine telers. Dit kan de financiële barrière voor deze groepen flink verminderen.

Deelnemers aan de workshops geven bovendien aan dat er een evenwicht dient te worden gezocht in het toegankelijk maken van de gereguleerde markt: voorwaarden zijn wenselijk, maar moeten wel haalbaar zijn. De vraag wat er moet gebeuren met groepen die actief zijn (geweest) op de illegale cannabismarkt, is dus een belangrijk element dat moet worden meegewogen in het creëren van een gereguleerd aanbodmodel. Dit is in de Nederlandse casus specifiek relevant gezien het feit dat het overgrote deel van de beschikbare cannabis voor recreatief gebruik in Nederland momenteel illegaal geteeld wordt. Hoewel het huidige zicht op de grootte van deze illegale markt gebrekkig is, schatte een onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het WODC, in dat er in 2019 rond de 20.000 productielocaties waren, exclusief hobbytelers (Kruize & Gruter 2020, 89).

Daarnaast beamen deelnemers aan de workshops dat de barrières voor telers binnen het experiment in Nederland momenteel hoog zijn vanwege de aanzienlijke investeringen die zijn vereist, voordat er daadwerkelijk inkomsten kunnen worden verwacht. Bovendien is de potentiële marktomvang in elk geval gedurende de looptijd van het experiment, relatief beperkt. Deze opzet kan leiden tot een concentratie van de cannabismarkt, waarbij uiteindelijk slechts enkele kapitaalkrachtige bedrijven overleven.

Het is ook mogelijk dat er onbewuste of ongewenste barrières bestaan voor bedrijven om toe te treden tot de cannabismarkt. Dit kan suboptimale gevolgen hebben voor de consument en voor de maatschappij als geheel. Het voornaamste voorbeeld hiervan uit de casestudies zijn bancaire problemen, met name het gebrek aan financiering of zelfs het gebrek aan toegang tot bankrekeningen. De casestudies en bureauonderzoek lieten zien dat bedrijven die actief zijn in de cannabisindustrie in zowel Canada, de Verenigde Staten als Uruguay, hier last van hebben. Zo wordt er in apotheken die in Uruguay cannabis verkopen noodgedwongen nog altijd met cash betaald. In Canada is dit ook het geval en zijn banken vaak niet bereid om diensten te leveren aan cannabisbedrijven.

Toegang krijgen tot financiële dienstverlening is ook een uitdaging waar Nederlandse coffeeshops mee te maken hebben. Zo stelt de brancheorganisatie van Nederlandse coffeeshophouders dat coffeeshops vaak aanlopen tegen maximumlimieten met betrekking tot het opnemen van contant geld. Dit betekent gezien de achterdeurconstructie van het Nederlandse cannabisbeleid, dat verkopers moeilijkheden kunnen ondervinden in de inkoop van cannabis (Coffeeshopbond 2021). Ook noemen zij de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Deze wet verplicht banken om een uitgebreid cliëntenonderzoek uit te voeren bij klanten die gelden als 'hoog risico' (waar coffeeshops

per definitie onder vallen). Op grond van dit onderzoek kunnen banken coffeeshops preventief als klant weigeren. De Rechtbank van Amsterdam oordeelde in 2021 in een zaak die door een coffeeshophouder werd aangespannen tegen ABN Amro, dat de bank geen coffeeshop als klant mag weigeren op basis van een vermoeden van witwassen alleen door het feit dat er grote contante betalingen rondgaan (Rechtbank van Amsterdam 2021). Echter blijven er problemen op dit vlak en hadden zelfs ondernemers die meededen aan het experiment gesloten coffeeshopketen moeite om een zakelijke bankrekening te openen (NOS 2023). Hetzelfde geldt voor telers die deelnemen aan het experiment (Kamerstukken II, 24077, nr. 502, 2022).

Het blijkt een uitdaging om de juiste balans te vinden tussen enerzijds eisen en voorwaarden die kwaliteit en veiligheid waarborgen en anderzijds een voldoende toegankelijke cannabismarkt voor aanbieders. Het is daarom belangrijk om te zoeken naar een evenwicht waarbij de voorwaarden en eisen haalbaar zijn voor voldoende en/of specifieke doelgroepen die aan de markt willen deelnemen.

11.4.3. Preventie komt vooralsnog weinig tot uiting in de implementatie van gereguleerde cannabismarkten

In alle onderzochte jurisdicties zijn beleidsdoelen opgenomen gericht op een betere volksgezondheid en preventie van schade door cannabisgebruik. De concrete uitwerking van deze doelen, hoe men deze beoogt te bereiken en hoe centraal gezondheidsdoelen in het gehele beleid staan, verschilt tussen casestudies. In alle jurisdicties zijn generieke maatregelen ingevoerd om de toegang tot cannabis te beperken voor jongeren, zoals een minimumleeftijd voor het kopen van cannabis, het strafbaar stellen van cannabis geven aan jongeren en

het beperken van bepaalde promotionele reclame voor cannabisproducten. Sommige jurisdicties hebben ook regels opgenomen over bijvoorbeeld de aantrekkelijkheid van cannabisproducten en verpakkingen.

In het aanbodmodel van Quebec is bewust nagedacht over hoe het gehele aanbodsysteem – gebaseerd op een overheidsmonopolie op het verkopen van cannabis – op een integrale manier kan bijdragen aan het voorkomen van een toename in gebruik van cannabis. In principe verschuift Quebec het genereren van particuliere en publieke inkomsten naar de achtergrond met dit model. Immers, een systeem gericht op maximale winst bereikt dit over het algemeen door: het vergroten van het aantal consumenten, het verhogen van de consumptiefrequentie en het vergroten van de hoeveelheid die door elke consument wordt geconsumeerd. Een overheidsmonopolie biedt meer mogelijkheden tot directe en op volksgezondheid-gerichte controle over vier belangrijke dimensies van de marketing van cannabisproducten: (1) prijs, (2) product, (3) winkelomgeving en (4) promotionele reclame en informatie over risicovermindering (Institut national de santé publique du Québec 2021). Kortgezegd geeft dit overheden meer controle over de toegang en betaalbaarheid van cannabis. Op een vergelijkbare manier beoogden beleidsmakers in Uruguay via distributie in apotheken grip te krijgen op de verkoop van cannabis.

In de twee casestudies uit de Verenigde Staten zien we dat de inzet op preventie uit budgettaire overwegingen is verweven met de inkomsten uit de verkoopbelasting van cannabis. Zo wordt een deel van de belastinginkomsten in Vermont besteed aan naschoolse- en zomeractiviteiten voor kinderen aan preventieprogramma's. Zo werd aangekondigd om een 'universeel naschools programma' te ontwikkelen gebaseerd op het IJslands preventiemodel (Scott 2020). Ook in Californië

worden belastinginkomsten geïnvesteerd in verslavingsbehandeling en preventie van drugsgebruik onder jongeren.

Het aanbieden van informatie, voorlichting en advies is een andere vorm van preventieactiviteiten die we zijn tegengekomen in de casestudies. Zo zijn bijvoorbeeld alle medewerkers van de SQDC opgeleid om adviesgesprekken over cannabis te voeren met klanten. In een van de experimenten in Zwitserland (Zürich) zagen we dat op de verkooppunten te alle tijde een medisch professional aanwezig dient te zijn. Naast het geven van advies en informatie, zou de aanwezigheid van deze professional bezoekers meer ontvankelijk voor (laagdrempelige) zorgverwijzing moeten maken. In Duitsland is een preventiewebsite gemaakt, gericht op het verstrekken van objectieve informatie over cannabis aan gebruikers, ouders en potentiële oprichters van CSC's. Ook zijn er downloads beschikbaar voor een onlinepreventiecampagne. Duitsland heeft ook aangekondigd dat minderjarige personen die met cannabis worden betrapt, een verplicht preventie- of interventieprogramma moeten volgen als er voldoende bewijs is dat hun welzijn in gevaar is.

Nederland kent door de lange geschiedenis en ervaring met coffeeshops al verschillende vormen van preventie die in lijn zijn met wat we in de casestudies zien. Voor coffeeshops gelden bijvoorbeeld de AHOJG-criteria. In het kader van het experiment gesloten coffeshopketen is er ook bijzondere aandacht voor preventie, met name vanuit de zorg dat gebruik zou toenemen als gevolg van regulering, doordat het beeld zou kunnen ontstaan dat cannabis niet schadelijk is voor de gezondheid (Adviescommissie Experiment Gesloten Coffeshopketen 2018). In de wettelijke regeling voor het experiment staan verschillende regels die bijdragen aan preventie expliciet benoemd. Zo is er kwaliteitscontrole op de cannabis zelf (maximale waarden voor zware metalen,

micro-organismen, aflatoxines) neutrale verpakkingen met productinformatie (waaronder het THC-gehalte); gezondheidswaarschuwingen en symbolen; een QR-code op de verpakking die verwijst naar een informatiefolder (bijsluiter) en bijbehorende animatie; scholing van personeel in coffeeshops in het geven van voorlichting over gezondheidsrisico's en doorverwijzing bij problematisch gebruik; en zichtbare aanwezigheid van voorlichtingsmateriaal over gebruik en de risico's van (problematisch) gebruik. Ook is er speciaal voor gemeenten die aan het experiment meedoen een model voor een Preventie en Handhavingsplan Cannabis ontwikkeld (P&H-plan).

Ondanks dat Nederland dus al veel inzet op maatregelen ten behoeve van preventie, volksgezondheid en gebruik onder jongeren, leveren de casestudies extra aandachtspunten en overwegingen op, zo beamen ook de deelnemers aan de workshops. Met name de afweging van de voor- en nadelen van het huidige commerciële systeem van coffeeshops tegenover het model van een overheidsmonopolie kunnen aanvullend zijn voor de Nederlandse context. Ook het herinvesteren van belastinginkomsten gegenereerd uit de verkoop van cannabis gebeurt niet in Nederland en kan een aanvullend punt van discussie zijn.

Preventie van schade door cannabisgebruik kan via verschillende wegen nagestreefd worden. Het is aan te raden deze doelstelling integraal te verwerken in het cannabisbeleid. Dit kan door zowel in de vormgeving van aanbodmodellen als preventieactiviteiten aandacht te hebben voor mechanismen die de schade voor de volksgezondheid beperken, met name die van jongeren. Een aanbodmodel waarbij de overheid het aanbod zelf overziet of streng reguleert geeft hier meer grip op ten opzichte van meer commerciële modellen waarin ook winst wordt nagestreefd.

12. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk bespreken we eerst onze conclusies bij onderzoeksvragen 2 en 3. Deze conclusies vormen als zodanig een overkoepelende beantwoording op de vraag: *Wat kan ten aanzien van het cannabisbeleid van Vermont, Californië, Quebec, Uruguay, Duitsland en Zwitserland gezegd worden over redenen (doelstellingen) voor beleidsaanpassingen, de wijze waarop beleidswijzigingen zijn vastgelegd, welke partijen zijn betrokken en reeds bekende uitkomsten van wetenschappelijke studies?* En vervolgens op de vraag: *Wat zijn aandachtspunten voor toekomstig Nederlands cannabisbeleid?* De inzichten uit hoofdstuk 11 vormen de basis voor het beantwoorden van deze vraag en het doen van aanbevelingen voor de Nederlandse situatie.

Bij de aanbevelingen die we in dit hoofdstuk doen moet een kanttekening vooraf worden gemaakt. We geven in dit rapport bewust geen specifieke aanbevelingen voor welk beleid omtrent cannabis de Nederlandse overheid zou moeten invoeren. Welk beleid een overheid dient in te voeren hangt af van waardeoordelen, politieke overwegingen en contextspecifieke factoren. Beleidskeuzes zijn daarmee een afweging tussen verschillende belangen en waarden. Dit geldt des te meer voor controversiële onderwerpen zoals drugsbeleid, waarover visies sterk verdeeld zijn en waarin ook ethische, sociale en juridische overwegingen een grote rol spelen. Welke cannabisbeleid ingevoerd dient te worden is een politiek besluit en niet een wetenschappelijke en valt de scope van deze opdracht.

Op basis van dit onderzoek kunnen we wel aanbevelingen geven aan beleidsmakers hoe zij tot een – door wetenschap geïnformeerd

– beleid kunnen komen door belangrijke aandachtspunten af te wegen. Wat we in deze studie hebben gepresenteerd aan internationale ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid vormt hiervoor de input. Onze aanbevelingen hebben – net als de focus van deze studie – betrekking op het proces van beleidsvorming en niet op specifieke beleidskeuzes.

12.1. Aanbevelingen voor doelstellingen bij aanpassing van cannabisbeleid

Bij elkaar genomen tonen de casestudies vooral veel overeenkomsten, maar ook enkele verschillen in de expliciete en impliciete doelstellingen van het gewijzigde cannabisbeleid. Vrijwel alle jurisdicties beogen met het cannabisbeleid in de basis de volksgezondheid en maatschappelijke veiligheid te waarborgen en hebben speciaal aandacht voor de bescherming van jeugd. Meer uitgesproken verschillen zien we in de focus op bepaalde doelen die specifiek uit lokale omstandigheden volgen, zoals politieke verhoudingen tussen Republikeinen en Democraten (Vermont), sterke aanwezigheid van georganiseerde misdaad (Uruguay) of aanwezigheid van een reeds legale (medische) cannabismarkt (Californië). Deze contextuele factoren zijn niet een op een naar Nederland te vertalen, maar leveren wel een aantal aandachtspunten op die voor toekomstig beleid overweging verdienen. Bij elkaar genomen komen we op de volgende aanbevelingen die van belang zijn mocht de Nederlandse

overheid overwegen het aanbod van cannabis te reguleren⁵⁴:

Cannabisbeleid is complex. Het kan doorwerken op verschillende beleidsterreinen en kan verschillende zowel bedoelde als onbedoelde effecten hebben. Door de beleidstheorie van tevoren in kaart te brengen, kan bij eventuele wijziging van beleid rekening worden gehouden met de specifieke Nederlandse context en mogelijke (neven) effecten op verschillende groepen.

1. Ontwikkel een coherente en door onderzoek geïnformeerde beleidstheorie met doelstellingen, maatregelen en beoogde uitkomsten:
 - met in ieder geval doelen gericht op volksgezondheid (zoals het beperken van schade door cannabisgebruik) en op maatschappelijke veiligheid (zoals cannabis-gerelateerde criminaliteit);
 - formuleer activiteiten (inputs), processen, resultaten en uitkomsten (outputs);
 - benoem prestatie-indicatoren;
 - maak een gebalanceerde afweging van verschillende doelen die conflicterend met elkaar kunnen zijn.
2. Formuleer doelen gericht op de specifieke context van Nederland, bijvoorbeeld omtrent wat te doen met:
 - de reeds aanwezige coffeeshops en de ongereguleerde achterdeur met illegale telers;
 - georganiseerde misdaad en zijn rol in de internationale cannabismarkt;
 - doelgroepen die hun cannabis niet in coffeeshops kopen;
 - gecriminaliseerde thuisteelt (soms gedoogd, tot vijf planten);
 - wensen, behoeften en kenmerken van cannabisconsumenten (inclusief verschillende doelgroepen).
3. Maak zo helder mogelijk hoe en wanneer het cannabisbeleid geëvalueerd dient te worden en met welk doel, specificeer bijvoorbeeld:
 - de afbakening, het doel en de te evalueren (neven)effecten;
 - het type evaluatie (impactevaluatie of procesevaluatie);
 - de evaluatiecriteria, zoals effectiviteit, relevantie, coherentie, efficiëntie, impact en duurzaamheid.
4. Zorg dat benodigde monitoringsystemen uitgerust zijn of worden om beleidsindicatoren te meten.
5. In de casestudies zijn verschillende specifieke doelstellingen naar voren gekomen die in het huidige Nederlandse cannabisbeleid (grotendeels) ontbreken. De volgende typen doelen zouden ook in Nederland overwogen kunnen worden bij het ontwikkelen van een eventueel nieuw cannabisbeleid:
 - sociale rechtvaardigheid en de onevenredige impact van criminalisering van cannabis op kwetsbare doelgroepen;
 - milieubescherming bij cannabisteelt;
 - verantwoordelijkheden van de handhaving en het strafrechtstelsel

54 We beperken ons tot aanbevelingen voor beleid gericht op het legaal reguleren van cannabis, omdat de scope van het huidige onderzoek zich daartoe heeft beperkt. Aanbevelingen voor een cannabisbeleid waarin het huidige verbod gehandhaafd blijft, zou er anders uit zien.

bij cannabis-gerelateerde overtredingen en reeds veroordeelden;

- inperken van de illegale cannabismarkt, bijvoorbeeld door concurrentie met een gereguleerde markt via aanbod- en prijsbeleid; en/of
- het al dan niet gewenste niveau van commercialisering (en de schaal daarvan) van een gereguleerd aanbod van cannabis, waarbij ook niet-commerciële modellen en de voor- en nadelen van het toelaten van andere cannabisproducten zoals edibles overwogen kunnen worden.

12.2. Aanbevelingen bij het vastleggen van cannabisbeleid in wettelijke en beleidsmatige kaders

In de casestudies zagen we dat beleidsmaker de afweging maakten op welk niveau – van internationaal tot lokaal – het cannabisbeleid moest (of kon) worden vastgelegd.

12.2.1. Internationaal niveau

Internationale verdragen, tussen landen die lid zijn van de Verenigde Naties (VN) of onderdeel van de Europese Unie (EU), verbieden momenteel de productie en verkoop van cannabis voor recreatief gebruik. De casestudies laten zien dat beleidsmakers in de jurisdicties nadenken over hoe zich te verhouden tot deze verdragen. Bijvoorbeeld door verantwoording in het beleid op te nemen die het gewijzigde cannabisbeleid kan rechtvaardigen en door instanties die toezicht houden op de verdragen (bijv. de INCB) te informeren. Een andere manier waarop men omgaat met internationale verdragen is door het gereguleerde cannabisaanbod te implementeren als (tijdelijk) experiment. Nederland heeft door

de lange geschiedenis met coffeeshops een bijzondere uitgangssituatie op het gebied van internationale verdragen. Het reeds gestarte Nederlandse experiment met een gesloten coffeeshopketen sluit aan bij de experiment-benadering die we bijvoorbeeld in Zwitserland zien. De aanbevelingen op dit gebied luiden:

6. Het is belangrijk om open te zijn over voorgenomen beleidswijzigingen richting toezichthoudende instanties (zoals de Europese Commissie en de INCB) en hen te informeren over ontwikkelingen op het gebied van cannabisbeleid.
7. Het is belangrijk om een gedegen onderbouwing voor toekomstig cannabisbeleid te ontwikkelen om internationale partijen te laten zien hoe Nederland zijn cannabisbeleid verantwoordt. Het huidige experimentmodel met de gesloten coffeeshopketen en de evaluatie daarvan sluiten hierbij aan.

12.2.2. Lokaal niveau

De casestudies laten zien dat cannabisbeleid niet alleen een nationale kwestie is, maar dat veel van de uitvoering en verantwoordelijkheid terechtkomt bij lokale overheden zoals provincies, steden en gemeenten. Besluiten over cannabisbeleid die op een hoger (staats) niveau werden gemaakt, stuitten in een aantal situaties op verzet van lokale partijen die nodig waren voor implementatie. Door ruimte te bieden aan lokaal maatwerk konden compromissen gesloten worden met lokale overheden, die daarmee eigen accenten legden in de implementatie van het beleid. Daarnaast blijkt uit de casestudies dat lokale overheden in sommige gevallen onvoldoende in staat werden gesteld om implementatie te realiseren, vanwege het ontbreken van voldoende sturing en adequate financiële investeringen. In Nederland is de meest relevante relatie tussen nationaal en lokaal niveau voor cannabisbeleid

die tussen de Rijksoverheid en gemeenten. Het mogelijk maken van maatwerk kan belangrijk zijn, omdat er aanzienlijke verschillen bestaan in de lokale situaties tussen bijvoorbeeld grootstedelijke, rurale of grensgemeenten. Nederlandse gemeenten kennen nu al een grote mate van autonomie in het vormgeven van lokaal contextspecifiek coffeeshopbeleid. De aanbevelingen die hieruit volgen luiden als volgt:

8. Bied ruimte voor lokaal maatwerk door lokale overheden te consulteren en in staat te stellen om eigen accenten te leggen in het cannabisbeleid die het best passen bij de lokale context. Houd daarbij rekening met de risico's van een te grote variatie tussen regio's, hetgeen tot verplaatsingseffecten en rechtsongelijkheid kan leiden.
9. Zorg voor voldoende financiële ondersteuning voor lokale overheden, zodat zij investeringen kunnen doen om nieuw cannabisbeleid te implementeren.

12.3. Aanbevelingen voor het betrekken van verschillende partijen bij het maken, implementeren en handhaven van cannabisbeleid

Het legaliseren van de cannabismarkt is een politiek gevoelig onderwerp en voldoende draagkracht om een nieuw beleid te implementeren is cruciaal. In de casestudies zagen we dat beleidsmakers investeerden in het betrekken van stakeholders bij zowel de ontwikkeling als implementatie van nieuw cannabisbeleid. Dit had als doel om via consultatie relevante aandachtspunten te verzamelen, maar ook om partijen met verschillende visies dicht bij elkaar te brengen om een brede consensus en een stabiel compromis te bereiken. In sommige casestudies werd duidelijk dat met name

partijen die tegen de legalisering van cannabis waren, achteraf ervoeren dat zij onvoldoende meegenomen waren in beleidsontwikkeling en dat daardoor bepaalde aspecten in het beleid waren gemist. In Nederland kunnen discussies over het cannabisbeleid als polariserend getypeerd worden en investeren in dergelijke processen is dus belangrijk bij het ontwikkelen van nieuw beleid. Op basis van de ervaringen in de casestudies kunnen we hiervoor de volgende aanbevelingen doen:

10. Faciliteer en neem voldoende tijd voor het besluitvormingsproces en het daaropvolgende wetgevingstraject, waarbij gestreefd wordt naar consensus en compromissen ten aanzien van nieuw cannabisbeleid. Het formuleren van gezamenlijke doelen zoals het beschermen van de volksgezondheid en het minimaliseren van maatschappelijke schade kan hierbij helpen.
11. Breng verschillende typen belanghebbenden bij elkaar om zoveel mogelijk relevante aandachtspunten voor nieuw beleid te verzamelen. Investeer daarbij juist in het betrekken van partijen die geen voorstander zijn van de beleidswijzigingen om hun zorgen (en eventuele implementatie-uitdagingen) mee te kunnen nemen.
12. Blijf ook na wijziging van het beleid in gesprek, monitor ontwikkelingen en gevolgen voor verschillende groepen en overweeg of aanpassingen of aanvullingen nodig zijn voor een groter draagvlak.

Daarnaast viel het op dat in alle casestudies centrale coördinerende publieke instanties bestaan (of in oprichting zijn) bij wie veel verantwoordelijkheden voor de implementatie, toezicht of uitvoering centraal zijn belegd. Dit kan als voordeel hebben dat het gemakkelijker wordt om consistent en helder te communiceren richting burgers en (lokale)

overheden. Dit kan helpen bij het bevorderen van consensus en draagvlak voor nieuw cannabisbeleid. Hieruit volgt de aanbeveling:

13. Onderzoek de wenselijkheid en mogelijkheden voor het oprichten van een centrale instantie bij wie verantwoordelijkheden voor de coördinatie, vergunningverlening en handhaving belegd kunnen worden. Het is belangrijk om hierbij duidelijkheid te scheppen over de rol, verantwoordelijkheden en benodigde competenties en eigenschappen van een dergelijke instantie.

12.4. Aanbevelingen voor implementatieprocessen van cannabisbeleid

We onderzochten ook de ervaringen met implementatieprocessen van cannabisbeleid in de casestudies. Duidelijk werd dat het reguleren van de cannabismarkt in de meeste jurisdicties een proces van meerdere jaren omvatte, waarbij verschillende aspecten van het beleid gaandeweg vorm kregen en werden aangepast. Zo zagen we bijvoorbeeld een gefaseerde legalisering van verschillende aanbodmodellen (van thuisteelt naar retailverkoop in Vermont) en het gaandeweg toelaten van meer typen cannabisproducten (van enkel rookbare cannabisproducten naar ook *edibles* en extracten in Quebec). In een van de casestudies (Uruguay) werden verschillende aanbodmodellen tegelijk gelegaliseerd, maar wel gefaseerd geïmplementeerd om het systeem geleidelijk op te bouwen. De casestudies laten zien dat er ruimte blijft voor aanpassing en nadere invulling van het cannabisbeleid op basis van ervaringen, (voortschrijdende) inzichten, gedegen monitoring en evaluatieplannen. Het is over het algemeen aan te bevelen om beperkt te beginnen en vervolgens meer toe staan in plaats van andersom.

Hierbij kan ook worden opgemerkt dat een gefaseerde invoering geleid door uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek bijdraagt aan een solide onderbouwing van het cannabisbeleid. Omdat Nederland al een bestaand aanbod met gedeeltelijk gereguleerde verkooppunten heeft, is het startpunt van een gefaseerde implementatie anders dan in de casestudies. Aanbevelingen over een gefaseerd implementatieproces luiden:

14. Neem voldoende tijd voor het implementatieproces en geef daarmee ook handhaving en toezichtsinstanties de tijd om nieuwe regelgeving te analyseren en de juiste systemen in gereedheid te brengen.
15. Zorg voor de mogelijkheid om gaandeweg aanpassingen en uitbreidingen te doen gericht op het behalen van de beleidsdoelstellingen.
16. Overweeg een gefaseerde implementatie, waarin kan worden bijgestuurd op basis van inzichten uit wetenschappelijk onderzoek en beleidsevaluaties.
17. Overweeg beperkende regelgeving die gaandeweg versoepeld kan worden indien gewenst of nodig.

Een ander aspect van het implementatieproces dat uit de casestudies naar voren kwam, had betrekking op de toegankelijkheid van deelname aan een gelegaliseerde cannabismarkt voor verkopers en producenten. In sommige casestudies bleken er na invoering van nieuw cannabisbeleid relatief hoge barrières te bestaan die het lastig maakten voor bepaalde partijen om deel te nemen aan de legale cannabismarkt, zoals aanzienlijke noodzakelijke investeringen of strenge voorwaarden voor het krijgen van een vergunning. In het implementatieproces werd daarom aanvullend beleid ontwikkeld om deze toegankelijkheid verder vorm te geven, waarbij in sommige gevallen doelbewust werd ingezet op het toegankelijker maken van de

cannabismarkt voor specifieke doelgroepen, zoals kleine boeren, gemarginaliseerde minderheden of (voorheen) illegale telers. In Nederland zijn dergelijke overwegingen ook terug te vinden in de beleidskeuze om telers met een crimineel verleden bewust uit te sluiten voor het experiment gesloten coffeeshopketen. Aanbevelingen voor de toegankelijkheid van de cannabismarkt luiden:

18. Zoek naar balans in het toegankelijk maken van een gereguleerde cannabismarkt voor verkopers en producenten: voorwaarden en toegangseisen zijn wenselijk, maar moeten wel haalbaar zijn.
19. Overweeg voor welke doelgroepen een rol wordt voorzien bij toegang tot de aanbodzijde van de cannabismarkt en koppel de uiteindelijke keuze aan specifieke doelstellingen. Het stimuleren van bijvoorbeeld deelname van ofwel grote of kleine aanbieders kan invloed hebben op de mate van commercialisering en sociale rechtvaardigheid.

Daarnaast viel het in de casestudies op dat beleidsdoelen gericht op het verbeteren van volksgezondheid en preventie van schade door cannabisgebruik, op verschillende manieren zijn uitgewerkt voor implementatie. Alle jurisdicties hebben generieke maatregelen ingevoerd om toegang tot cannabis en cannabismarketing te beperken, met name om de markt minder toegankelijk en aantrekkelijk voor jongeren te maken. Er zijn ook jurisdicties die hebben nagedacht over hoe de vormgeving van bepaalde aanbodmodellen, zoals een overheidsmonopolie op de verkoop (Quebec), kan bijdragen aan preventiedoelen. Met een verkoopmonopolie of streng gereguleerde markt heeft een overheid meer grip op de toegang, betaalbaarheid en aantrekkelijkheid van cannabis. Ook zagen we in een aantal casestudies dat inkomsten uit verkoopbelasting op cannabis waren verweven met inzet op preventie, doordat

preventieprogramma's gefinancierd werden met (een deel van) deze belastinginkomsten. Hier zijn risico's aan verbonden, bijvoorbeeld wanneer de inkomsten uit cannabis dalen. Bovendien weten we al dat belasting heffen op cannabis voorlopig niet mogelijk is in Nederland. Qua preventieactiviteiten zagen we dat met name wordt ingezet op het aanbieden van een scala aan informatie, voorlichting en advies. Nederland kent door de historische aanwezigheid van coffeeshops al preventie op het gebied van cannabis. Zo is er ook bijzondere aandacht voor preventie in het experiment gesloten coffeeshopketen. Aanbevelingen omtrent preventie luiden:

20. Onderzoek de voor- en nadelen van het huidige systeem met gereguleerde for-profitcoffeeshops en bekijk hoe dit eventueel in een gewenste richting kan worden gestuurd (bijv. op het punt van risicovolle consumptie).
21. Zoek naar een balans tussen een legaal aanbod dat aantrekkelijk genoeg is om te concurreren met de zwarte markt en een aanbod dat niet te aantrekkelijk is voor jongeren en kwetsbare doelgroepen.
22. Onderzoek de mogelijkheid preventie structureel te financieren.

12.5. Aanbevelingen op basis van beschikbare wetenschappelijke studies naar uitkomsten van gewijzigd cannabisbeleid

De beschikbaarheid van wetenschappelijke studies naar de effecten van gewijzigd cannabisbeleid in de geselecteerde jurisdicties verschilde aanzienlijk. Vanwege de zeer recente invoering van de nieuwe cannabiswet in Duitsland (2024) en de experiment-benadering in Zwitserland, hebben we geen literatuur gevonden bij deze casestudies. Bij elkaar genomen kunnen we concluderen

dat beschikbare wetenschappelijk studies in de andere casestudies betrekking hebben op verschillende domeinen met heterogene uitkomstmaten, die niet per definitie gekoppeld zijn aan beleidsdoelen. Het is dus niet mogelijk om op basis van deze studies algemene conclusies te trekken over of cannabislegalisering tot de gewenste effecten heeft geleid. We vonden wetenschappelijke literatuur over prevalentie en frequentie van gebruik; beschikbaarheid en aanbod van cannabis; volksgezondheid en veiligheid; perceptie van cannabisgebruik en het gedrag van consumenten; criminaliteit; en economische effecten. Het meeste onderzoek is gericht op de prevalentie en frequentie van cannabisgebruik en laat over het algemeen een toename zien van verschillende uitkomstmaten na invoering van de legalisering. Een belangrijke constatering is dat de beschikbaarheid van (robuuste) studies naar de effecten van cannabislegalisering op de illegale markt of criminaliteit zeer beperkt is. Enkele studies laten zien dat het aantal cannabis-gerelateerde overtredingen en veroordelingen afneemt en

dat het marktaandeel van de legale markt die van de illegale markt in heeft gehaald na legalisering. We hebben echter geen wetenschappelijke literatuur gevonden over wat legalisering van de cannabismarkt voor effect heeft gehad op de activiteiten van criminele groepen of organisaties die de cannabismarkt voor de legalisering domineerden.

Aanbevelingen omtrent wetenschappelijk bewijs luiden:

23. Zorg dat wetenschappelijk onderzoek gekoppeld is aan beleidsdoelen om de effecten van cannabisbeleid te kunnen evalueren. Overweeg een nulmeting die situatie voor de beleidswijziging in kaart brengt.
24. Overweeg een breed scala aan domeinen en uitkomstmaten om zowel bedoelde als onbedoelde effecten in kaart te brengen.
25. Stimuleer en faciliteer internationaal wetenschappelijk onderzoek in domeinen die nog onderbelicht zijn, zoals de effecten van gewijzigd cannabisbeleid op de activiteiten van criminele groepen.

Bronnen

Abbott, A. & Ternieden, H. 2013. Das grüne Experiment. Geraadpleegd op 10 juni 2024: <https://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/drogenhandel-im-goerlitzer-park-gruene-wollen-coffeeshop-eroeffnen-a-920541.html>

Agren, D. 2015. The Guardian. Mexico supreme court rules ban on marijuana use unconstitutional. 10 mei 2024. Geraadpleegd op 15 maart 2024: <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/04/mexico-supreme-court-recreational-marijuana-legal>

Aiello, R. 2017. Ottawa trims its pot plans; amends bill to legalize marijuana. CTV News. Geraadpleegd op 6 februari 2024: <https://www.ctvnews.ca/politics/ottawa-trims-its-pot-plans-amends-bill-to-legalize-marijuana-1.3621991>

Aiello, R. 2018a. Senate to have special hearing on marijuana legalization. CTV News. Geraadpleegd op 3 maart 2024: <https://www.ctvnews.ca/politics/senate-to-have-special-hearing-on-marijuana-legalization-1.3789943>

Aiello, R. 2018b. Timeline of key events in marijuana bill's passage through Parliament. Geraadpleegd op 3 maart 2024: <https://www.ctvnews.ca/politics/timeline-of-key-events-in-marijuana-bill-s-passage-through-parliament-1.3958662>

American Civil Liberties Union. 2013. ACLU Announces Blue Ribbon Panel Led By Lt. Gov. Gavin Newsom to Study Marijuana Legalization in California. Geraadpleegd op 14 maart 2024: <https://www.aclu.org/press-releases/aclu-announces-blue-ribbon-panel-led-lt-gov-gavin-newsom-study-marijuana-legalization>

American Civil Liberties Union. 2015a. Expert Panel Releases Initial Marijuana Policy Report, Announces Public Phase. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.aclunc.org/news/expert-panel-releases-initial-marijuana-policy-report-announces-public-phase>

American Civil Liberties Union. 2015b. Final Report on Marijuana Policy is full with Recommendations. Geraadpleegd op 20 maart 2024: <https://www.aclu.org/press-releases/final-report-marijuana-policy-full-recommendations>

Anderfuhren-Biget, S., Zobel, F., Heeb, C., & Savary, J. F. 2020. Swiss cannabis policies. In Legalizing Cannabis, 323-336. Routledge.

Assemblée Nationale du Québec. 2017. Journal des débats (41e législature, 1re session, fascicule no 246, 12 avril 2017, p. 15847-15849). Geraadpleegd op 7 maart 2024: [http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd41l1se&Section=sujets&Requete=15847-9+\(q.\)&Hier=Cannabis_L%c3%a9galisation_Projet+de+loi+f%c3%a9d%c3%a9ral_15847-9+\(q.\)](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/journaux-debats/index-jd/recherche.html?cat=ex&Session=jd41l1se&Section=sujets&Requete=15847-9+(q.)&Hier=Cannabis_L%c3%a9galisation_Projet+de+loi+f%c3%a9d%c3%a9ral_15847-9+(q.))

Associated Press. 2009. New York Times. Mexico Legalizes Drug Possession. Geraadpleegd op 15 maart 2024: <https://www.nytimes.com/2009/08/21/world/americas/21mexico.html>

Associated Press. 2015. The Guardian. Jamaica decriminalises Marijuana. Geraadpleegd op 15 maart 2024: <https://www.theguardian.com/world/2015/feb/25/jamaica-decriminalises-marijuana>

Auger, N., Luu, T. M., Ayoub, A., Bilodeau-Bertrand, M., Lo, E., & Low, N. 2021. Cannabis-related hospitalizations among youth in Canada before and after cannabis legalization. *Journal of addiction medicine* 15(3): 245-247.

Ballotpedia. z.d.. California Proposition 64, Marijuana Legalization 2016. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

[https://ballotpedia.org/California_Proposition_64_Marijuana_Legalization_\(2016\)#Support](https://ballotpedia.org/California_Proposition_64_Marijuana_Legalization_(2016)#Support)

Bannigan, P., Evans, J.C., & Allen, C. 2020. Shifting the Paradigm on Cannabis Safety. *Cannabis and Cannabinoid Research* 7, 3-10.

Barry, R. A. 2023. 'We never thought this would be considered drug trafficking': International finance rules, policy space and Uruguay's regulation of recreational cannabis. *Global public health* 18(1): 2283042.

Beitzer, H. 2014. Deutscher Hanfverband wirbt für Cannabis-Legalisierung. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://www.sueddeutsche.de/panorama/kinowerbung-des-deutschen-hanfverbands-kiffen-kino-kriminelle-1.2236806>

Bennington Banner. 2023. Cash businesses in the online banking era: What's banking like for Vermont's cannabis establishments? Geraadpleegd op 14 maart 2024:

https://www.benningtonbanner.com/business/cash-businesses-in-the-online-banking-era-what-is-banking-like-for-vermonts-cannabis-establishments/article_e748f1b6-9ddf-11ee-86b5-8f606373338b.html

Benoit, M., & Lévesque, G. 2022. La légalisation du cannabis au Canada: les stratégies de résistance du Québec à une politique unilatérale du fédéral. *Revue Gouvernance/Governance Review* 19(2), 77–98. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://doi.org/10.7202/1094077ar>

Besluit experiment gesloten coffeeshopketen. 2020. *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2020 (185). Geraadpleegd op 4 maart 2024:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2020-185.html>

Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg. 2015. Bescheid Antrag auf Erstellung einer Erlaubnis nach §3 Betäubungsmittelgesetz (BtMG), Regulierter Verkauf von Cannabis in Friedrichshain-Kreuzberg.' Geraadpleegd op 20 maart 2024:

<https://www.berlin.de/ba-friedrichshainkreuzberg/aktuelles/bescheid-antrag-auf-erteilung-einer-erlaubnis-nach-3-bet-ubungsmittelgesetz-regul.pdf>

Bibob-beleid Experiment gesloten coffeeshopketen. 2024. Geraadpleegd op 5 juni 2024:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0043745/2020-07-01>

Black, L. 2024. California's pot economy is crashing. What comes next? SFGATE. 11 juni 2024:

<https://www.sfgate.com/cannabis/article/california-cannabis-economy-crash-19492956.php>

Bohigues, A., & Fernández-i-Marín, X. 2022. Drug legalization, elite support, and government effectiveness in Latin America. *Journal of Drug Issues* 52(2): 250-267.

Borg, E. 2024. Cannabis clubs are all full up. Times of Malta. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://timesofmalta.com/article/cannabis-clubs-full.1089276>

Bouchard, M., N. Zakimi, & B. Gomis 2024. Cannabis Legalization and its Effects on Organized Crime: Lessons and Research Recommendations from Canada. *Sociological Inquiry*. ePrint ahead of publication.

Bucher, B., Gerlach, K., Frei, P., Knöpfli, K., & Scheurer, E. 2020. Bericht THC-Grenzwerte im Strassenverkehr: Eine Literaturanalyse. Institut für Rechtsmedizin der Universität Basel.

Bundesgesetzblatt. 2017. Gesetz zur Änderung betäubungsmittelrechtlicher und anderer Vorschriften. Geraadpleegd op 12 maart 2024: http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl117s0403.pdf

Bundeskabinett. 2023. Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG). Geraadpleegd op 12 maart 2024: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Cannabis/Gesetzentwurf_Cannabis_Kabinett.pdf

Bundeskanzlei (BK). 2008. Eidgenössische Volksinitiative 'für eine vernünftige Hanf-Politik mit wirksamem Jugendschutz'. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis325.html>

Bundesministerium der Justiz. 2024a. Bundesgesetzblatt Teil I - Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften - Bundesgesetzblatt. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/109/VQ.html>

Bundesministerium der Justiz. 2024b. Gesetz zum Umgang mit Konsumcannabis (Konsumcannabisgesetz- KCanG). Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.gesetze-im-internet.de/kcang/KCanG.pdf>

Bundesministerium für Gesundheit.

2022a. Kontrollierte Abgabe von Cannabis: Eckpunktepapier der Bundesregierung liegt vor. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/ministerium/meldungen/kontrollierte-abgabe-von-cannabis-eckpunktepapier-der-bundesregierung-liegt-vor.html>

Bundesministerium für Gesundheit. 2022b. Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Einführung einer kontrollierten Abgabe von Cannabis an Erwachsene zu Genusszwecken. Geraadpleegd op 12 maart 2024: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Kabinettvorlage_Eckpunktepapier_Abgabe_Cannabis.pdf

Bundesministerium für Gesundheit. 2023a. Eigenanbau und Modellversuch - Bundesregierung einigt sich auf Eckpunkte zu Cannabis. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/pressemitteilungen/eckpunkte-cannabis-12-04-23.html>

Bundesministerium für Gesundheit. 2023b. Kontrollierte Abgabe von Genusscannabis an Erwachsene. Geraadpleegd op 12 maart 2024: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Cannabis/Eckpunkte_2-Saeulenmodell_Cannabis.pdf

Bundesministerium für Gesundheit. z.d. Fragen und Antworten zum Cannabisgesetz. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/cannabis/faq-cannabisgesetz>

Bundesministerium für Gesundheit. 2023c. Entwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG). Geraadpleegd op 12 maart 2024: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/Gesetze_und_Verordnungen/GuV/C/Cannabisgesetz-CanG_RefE.pdf

Bundesrechtsanwaltskammer. 2024. Bundesrat billigt Cannabisgesetz - Legalisierung kommt am 1. April. Bundesrechtsanwaltskammer. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.brak.de/newsroom/news/bundesrat-billigt-cannabisgesetz-legalisierung-kommt-am-1-april/>

Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. z.d. Suchtprävention. bzga.de. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.bzga.de/was-wir-tun/suchtpraevention/>

Burlington Free Press. 2020. Vermont's anti-marijuana movement: Here are the groups and lobbyists trying to stop legal sales. Geraadpleegd op 22 april 2024: <https://eu.burlingtonfreepress.com/story/news/local/2020/02/18/vermont-anti-marijuana-movement-groups-lobbyists/4625874002/>

California Legislative Analyst's Office. 2017. The 2017-18 Budget: Overview of the Governor's Cannabis-Related Trailer Bill Legislation. Geraadpleegd op 11 maart 2024: https://lao.ca.gov/handouts/state_admin/2017/Cannabis-Related-TBL-050417.pdf

California Secretary of State. 2010. Proposition 19: Changes California Law to Legalize Marijuana and Allow it to be Regulated and Taxed: Initiative Statute. Legislative Analyst's Office. Geraadpleegd op 11 maart 2024: https://www.lao.ca.gov/ballot/2010/19_11_2010.pdf

California Secretary of State. 2016a. California General Election, Tuesday November 8, 2016: Official Voter Information Guide. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://vig.cdn.sos.ca.gov/2016/general/en/pdf/complete-vig.pdf>

California Secretary of State. 2016b. Statement of Vote: November 8, 2016 General Election. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://elections.cdn.sos.ca.gov/sov/2016-general/sov/2016-complete-sov.pdf>

California Secretary of State. 2024. History of California Initiatives: Initiatives by Title and Summary Year. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.sos.ca.gov/elections/ballot-measures/resources-and-historical-information/history-california-initiatives>

Canada House of Commons. 2017. Bill C-45: Cannabis Act. First Reading. Geraadpleegd op 20 maart 2024: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/C-45/first-reading>

Cannabis Control Board. 2021. Rule 1: licencing of cannabis establishments. 1.4.9 Plans Related to Positive Impact Criteria. Geraadpleegd op 22 april 2024: <https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2021-11/Proposed%20Rule%201%20-%20Licensing%20of%20Cannabis%20Establishments.pdf>

Cannabis Control Board. 2022a. Guidance on Package Labelling. Geraadpleegd op 22 april 2024: https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2022-06/Labeling.Guidance_FINAL_0.pdf

Cannabis Control Board. 2022b. Clarification of Cannabis Control Board and Department of Liquor & Lottery Relationship. Geraadpleegd op 22 april 2024:

<https://ccb.vermont.gov/clarification-cannabis-control-board-and-department-liquor-lottery-relationship>

Cannabis Control Board. 2022c. Guidance for Municipalities. Geraadpleegd op 22 april 2024:

https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2022-01/Municipal.Guidance_Formatted.pdf

Cannabis Control Board. 2022d. Guidance on Application and Licensing Fees. Geraadpleegd op 22 april 2024:

https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2022-10/Fee.Schedule.Guidance_FINAL.pdf

Cannabis Control Board. 2024a. CCB Executive Director Report. Geraadpleegd op 23 april 2024:

<https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2024-03/Board.Meeting.February.2024%20%281%29.pdf>

Cannabis Control Board. 2024b. Social Equity. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://ccb.vermont.gov/socialequity>

Cannabis Control Board. 2024c. Advertising Guidance. Geraadpleegd op 20 maart 2024:

https://ccb.vermont.gov/sites/ccb/files/2024-01/Advertising.Guidance_FINAL.1.29.24.pdf

Cannabis Control Board. 2024d. About us. Board members and staff. Geraadpleegd op 22 april 2024:

<https://ccb.vermont.gov/members>

Cannabis Control Board. z.d. Licensed Cannabis Products, Establishments & Employees. Geraadpleegd op 22 april 2024:

<https://ccb.vermont.gov/licenses>

Cannabisgesetz. 2024. Gesetz zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG).

Carrieri, V., Madio, L., & Principe, F. 2019. Light cannabis and organized crime: Evidence from (unintended) liberalization in Italy. *European economic review* 113, 63-76.

Caulkins, J. P., Kilmer, B., Kleiman, M. A. R., MacCoun, R. J., Midgette, G., Oglesby, P., Pacula, R. L., & Reuter, P. H. 2015. *Considering marijuana legalization: insights for Vermont and other jurisdictions*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation. RR-864. Geraadpleegd op 22 april 2024:

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR864.html

CBS News. 2013. Lt. Gov. Gavin Newsom Leading Panel To Legalize Marijuana.

Geraadpleegd op 22 april 2024:

<https://www.cbsnews.com/sacramento/news/Lt-gov-gavin-newsom-leading-panel-to-legalize-marijuana/>

Cerdá, M., & Kilmer, B. 2017. Uruguay's middle-ground approach to cannabis legalization. *The International journal on drug policy*, 42: 118.

Ch.ch. z.d. Easy answers about life in Switzerland. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://www.ch.ch/en/health/medicines-and-narcotic-substances/cannabis/>

Coffeeshopbond. 2021. Hoe de banken het Nederlandse coffeeshopbeleid ondermijnen. Geraadpleegd op 3 juni 2024:

<https://www.coffeeshopbond.nl/hoe-de-banken-het-nederlandse-coffeeshopbeleid-ondermijnen/>

Coitiño, M., Queirolo, R., & Triñanes, A. 2017. Dos drogas, diferentes mensajes: los medios y la regulación de la marihuana y el alcohol en Uruguay.

Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act (AUMA). 2016. Geraadpleegd op 22 april 2024:

https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201720180AB64

Cruz, J. M., Boidi, M. F., & Queirolo, R. 2018. The status of support for cannabis regulation in Uruguay 4 years after reform: evidence from public opinion surveys. *Drug and alcohol review* 37: S429-S434.

Cruz, J. M., Queirolo, R., & Boidi, M. F. 2016. Determinants of public support for marijuana legalization in Uruguay, the United States, and El Salvador. *Journal of Drug Issues* 46(4): 308-325.

Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Avilés, C. S., & Franquero, Ò. P. 2017. Regulating Cannabis Social Clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy* 43: 44-56.

Department of Cannabis Control. z.d. License types. Geraadpleegd op 12 juni, 2024: <https://cannabis.ca.gov/applicants/license-types/>

Department of Cannabis Control. 2021a. The Department of Cannabis Control is Established, Jul 13, 2021. Geraadpleegd op 22 april 2024: <https://cannabis.ca.gov/2021/07/department-of-cannabis-control-established/>

Department of Cannabis Control. 2021b. About the Department of Cannabis Control. Geraadpleegd op 12 juni 2024: <https://cannabis.ca.gov/about-us/about-dcc/>

Department of Cannabis Control. 2023. Overview of Department of Cannabis Control. Geraadpleegd op 12 juni 2024: <https://www.calcities.org/docs/default-source/annual-conference---session-materials/california-cannabis--seven-years-after-legalization---hillsman.pdf>

Department of Cannabis Control. 2024. Where cannabis businesses are allowed. Geraadpleegd op 12 juni 2024: <https://cannabis.ca.gov/cannabis-laws/where-cannabis-businesses-are-allowed/>

Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen. z.d. Cannabis – aber sicher. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/cannabis-aber-sicher/>

Der Spiegel. 2024. Cannabis: Warum das Gesetz auf Der Kippe steht. DER SPIEGEL, Hamburg, Germany. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.spiegel.de/panorama/justiz/cannabis-warum-das-gesetz-auf-der-kippe-steht-a-6dd7b933-5410-4889-b9b2-961c5c93b086>

Deutscher Bundestag. 2017. Deutscher Bundestag - Grünen mit Cannabiskontrollgesetz im Bundestag gescheitert. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw22-de-cannabiskontrollgesetz-507592>

Deutscher Bundestag. 2023. Deutscher Bundestag - Ärzteverbände lehnen Legalisierung von Cannabis ab. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw45-pa-gesundheit-cannabis-970114>

Deutscher Richterbund. 2023. Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zum kontrollierten Umgang mit Cannabis und zur Änderung weiterer Vorschriften (Cannabisgesetz – CanG). Geraadpleegd op 8 maart 2024: https://www.bundestag.de/resource/blob/974708/03d38bd7c04a24c042b873d98879c269/20_14_0154-17-Deutscher-Richterbund-Cannabis_nicht-barrierefrei.pdf

Deutsche Welle 2024. Germany: Cannabis limit set for drivers. 6 juli 2024. Geraadpleegd op 15 juli 2024: <https://www.dw.com/en/germany-cannabis-limit-set-for-drivers/a-69295847>

Dolgin, J. 2021. California Establishes Department of Cannabis Control. Fox Rothschild. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.foxrothschild.com/publications/california-establishes-department-of-cannabis-control>

Doran, N., Strong, D., Myers, M. G., Correa, J. B., & Tully, L. 2021. Post-legalization changes in marijuana use in a sample of young California adults. *Addictive Behaviours* 115: 106782. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2020.106782>

Drug Enforcement Agency. 2024. Drug Scheduling. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.dea.gov/drug-information/drug-scheduling>

Eliason, A., & Howse, R. 2018. A Higher Authority: Canada's Cannabis Legalization in the Context of International Law. *Michigan Journal of International Law* 40: 327.

Essex Vermont. 2024. Cannabis in the Community. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.essexvt.org/1013/Cannabis-in-the-Community>

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2020. Low-THC cannabis products in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Fandl, K. J. 2021. Up in Smoke: International Treaty Obligations and Marijuana Reform in the United States. *American Business Law Journal* 58(1): 163-220.

Fataar, F., Driezen, P., Owusu-Bempah, A., & Hammond, D. 2024. Distribution of legal retail cannabis stores in Canada by neighbourhood deprivation. *Journal of Cannabis Research* 6(1): 5.

Federal Assembly. 2020. Regulierung des Cannabismarktes für einen besseren Jugend- und Konsumentenschutz. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200473>

Federal Assembly. 2021. Grünes Licht für eine Neuregelung von Cannabis. Geraadpleegd op 23 april 2024: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2021-10-19.aspx>

Federal Authorities of the Swiss Confederation. 2021. Federal Act on Narcotics and Psychotropic Substances. Geraadpleegd op 8 maart 2024: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1952/241_241_245/en

Federal Office of Public Health. 2021. Pilot trials with cannabis. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte.html>

Federal Office of Public Health. 2023a. Fragebogen des BAG für Teilnehmende an den Pilotversuchen mit Cannabis. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/en/dokumente/npp/cannabis/pilotversuche/fragebogen-teilnehmende.pdf>

Federal Office of Public Health. 2023b. Differenzierte Regelung von Hanfprodukten soll beibehalten werden. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-98395.html>

Federal Office of Public Health. 2024. Overview of authorised pilot trials. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis/pilotprojekte/bewilligte-pilotversuche.html>

Federal Office of Public health. z.d. Cannabis. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.bag.admin.ch/bag/en/home/gesund-leben/sucht-und-gesundheit/cannabis.html>

Fell, J. C., Toomey, T., Eichelberger, A. H., Kubelka, J., Schriemer, D., & Erickson, D. 2022. What is the likelihood that underage youth can obtain marijuana from licensed recreational marijuana outlets in California, a state where recreational marijuana is legal? *Journal of Safety Research* 82: 102-111.
<https://doi.org/10.1016/j.jsr.2022.05.002>

Fischer, B., Lee, A., O'Keefe-Markman, C., & Hall, W. 2020. Initial indicators of the public health impacts of non-medical cannabis legalization in Canada. *eClinical Medicine* 20.

Fischer, B., Russell, C., & Boyd, N. 2020. A century of cannabis control in Canada: a brief overview of history, context and policy frameworks from prohibition to legalization. *Legalizing Cannabis*: 89-115.

Friese, B. 2017. 'Is Marijuana Even a Drug?' A Qualitative Study of How Teens View Marijuana Use and Why They Use It. *Journal of Psychoactive Drugs* 49(3): 209-216.
<https://doi.org/10.1080/02791072.2017.1290854>

Fritz, G. 2024. Lauterbachs Drogen-Turbo | Cicero online. Cicero Online. Geraadpleegd op 13 maart 2024:
<https://www.cicero.de/innenpolitik/cannabisgesetz-lauterbachs-drogen-turbo>

Gali, K., Winter, S. J., Ahuja, N. J., Frank, E., & Prochaska, J. J. 2021. Changes in cannabis use, exposure, and health perceptions following legalization of adult recreational cannabis use in California: a prospective observational study. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 16(1): 16.
<https://doi.org/10.1186/s13011-021-00352-3>

García-Ramírez, G., Paschall, M. J., Grube, J. W., Vaeth, P. A. C., & Caetano, R. 2023. Recreational marijuana legalization and marijuana and alcohol co-use among adolescents: Differential associations among racial and ethnic groups. *Journal of Ethnicity in Substance Abuse*: 1-14.
<https://doi.org/10.1080/15332640.2023.2270546>

Gibbs, B., Reed, T., & Wride, S. 2021. Cannabis legalization – Canada's experience. Geraadpleegd op 3 juli 2024:
<https://www.publicfirst.co.uk/wp-content/uploads/2021/10/REPORT-Cannabis-in-Canada-Public-First-October-2021.pdf>

Gimelli, A., Deshpande, A., Magana, J. N., & Moulin, A. 2021. Cannabis in Homes with Children: A Survey on Use, Storage, and Attitudes. *Western Journal of Emergency Medicine: Integrating Emergency Care with Population Health* 22(5): 1146-1149.
<https://doi.org/10.5811/westjem.2021.5.49057>

Goddard, L. 2016. Update: Changes for New Medical Cannabis Regulation Bureau. The California Department of Consumer Affairs Page. Geraadpleegd op 22 april 2024:
<https://thedcapage.blog/2016/08/03/update-changes-for-new-medical-cannabis-regulation-bureau/>

Goodman, S., Wadsworth, E., & Hammond, D. 2022. Reasons for purchasing cannabis from illegal sources in legal markets: Findings among cannabis consumers in Canada and U.S. states, 2019-2020. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 83(3): 392-401.

Gouvernement du Québec. z.d.-a. Regulating cannabis in Québec. Geraadpleegd op 12 maart 2024:
<https://www.Québec.ca/en/health/advice-and-prevention/alcohol-drugs-gambling/recognizing-drugs-and-their-effects/cannabis/regulating-cannabis-in-Québec>

Gouvernement du Québec. z.d.-b. The Cannabis Regulation Act. Geraadpleegd op 12 maart 2024:
<https://www.Québec.ca/en/health/advice-and-prevention/alcohol-drugs-gambling/recognizing-drugs-and-their-effects/cannabis/regulating-cannabis-in-Québec/cannabis-regulation-act>

Government of Canada. 2016a. Toward the legalization, regulation and restriction of access to marijuana: Discussion paper. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://www.canada.ca/en/health-canada/programs/consultation-toward-legalization-regulation-restriction-access-marijuana/discussion-paper-introduction.html>

Government of Canada. 2016b. A framework for the legalization and regulation of cannabis in Canada: the final report of the task force on cannabis legalization and regulation.

Government of Canada. 2018. Cannabis Act. Geraadpleegd op 12 maart 2024: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-24.5/page-1.html>

Government of Canada. 2023. Canadian Cannabis Survey, Geraadpleegd op 3 juli 2024: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2023-summary.html>

Government of Canada. 2023. Legislative Review of the Cannabis Act: What We Heard Report. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/laws-regulations/cannabis-act-legislative-review/expert-panel/legislative-review-cannabis-act-report.html>

Government of Canada. 2024. Legislative review of the Cannabis Act. Geraadpleegd op 28 juni 2024: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/laws-regulations/cannabis-act-legislative-review.html>

Government of the Northwest Territories. z.d. Timeline: Cannabis legalization in the Northwest Territories. Geraadpleegd op 7 maart 2024: <https://www.eia.gov.nt.ca/en/cannabis/timeline>

Grigorian, A., Lester, E., Lekawa, M., Figueroa, C., Kuza, C. M., Dolich, M., Schubl, S. D., Barrios, C., Jr., & Nahmias, J. 2019. Marijuana use and outcomes in adult and pediatric trauma patients after legalization in California. *American Journal of Surgery* 218(6): 1189-1194. <https://doi.org/10.1016/j.amjsurg.2019.08.020>

Grossman, L.A. 2019. Life Liberty, and the Pursuit of Happiness: Medical Marijuana Regulation in Historical Context. *Choose Your Medicine: Freedom of Therapeutic Choice in America*: 280-321.

Habibi, R., & Hoffman, S. J. 2017. Legalizing cannabis violates the UN drug control treaties, but progressive countries like Canada have options. *Ottawa Law Review* 49: 427.

Han, B., & Shi, Y. 2023. Associations of recreational cannabis dispensaries' availability, storefront signage and health benefit signs with cannabis use: findings from a representative adult sample in California, United States *Addiction* 118(7): 1270-1279. <https://doi.org/10.1111/add.16132>

Harrison, M. 2021. California's Marijuana Delivery Law Is Clearer Than It Seems. Reason Foundation. Geraadpleegd op 13 juni, 2024: <https://reason.org/commentary/californias-marijuana-delivery-law-is-clearer-than-it-seems/>

He, Z., Taylor, T. K., Andersen, M., & Whitney, B. 2024. A census of the green economy: measuring marijuana employment, businesses, and payroll in four states. *Applied Economics*. <https://doi.org/10.1080/00036846.2024.2311066>

Health Canada. 2021. Canadian Cannabis Survey 2021: Summary. Geraadpleegd op 12 maart 2024:
<https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/researchdata/canadian-cannabis-survey-2021-summary.htm>

Hernández Nilson, D., & Sotelo Bovino, M. V. 2019. La regulación del cannabis en Uruguay: entre la demanda social y la respuesta del Estado. La vocación suspendida. (Re) imaginar la Militancia Política en Latinoamérica.

Hill, C. 2004. State-By-State Medical Marijuana Laws. Marijuana Policy Project. State Policies Department. Geraadpleegd op 15 maart 2024:
<https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=e2d95a47787522fca6825b57e1d2e1a378054af4>

Hofmann, R. 2021. Das Cannabis-Dilemma. Rechtliche Hürden der Cannabis-Legalisierung in Deutschland und Europa, Verfblog, 23. November 2021. Geraadpleegd op 8 maart 2024:
<https://verfassungsblog.de/das-cannabis-dilemma/>

Hofmann, R. 2022. Cannabis Legalization in Germany - The Final Blow to European Drug Prohibition? European Law Blog, 11 January 2022. Geraadpleegd op 20 maart 2024:
<https://europeanlawblog.eu/2022/01/11/cannabis-legalization-in-germany-the-final-blow-to-european-drug-prohibition/>

Hofmann, R. 2023. The 'Total-Legalization' of Cannabis in Germany: Legal Challenges and the EU Free Market Conundrum. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 31(2): 173-196.

Hoorens, S. 2017. The Future of Cannabis in the Netherlands. Geraadpleegd op 12 juni 2024:
<https://www.rand.org/blog/2017/02/the-future-of-cannabis-in-the-netherlands.html>

INCB. 2022. Annual Report. 113.

INCB. z.d. Mandate and Functions. Geraadpleegd op 8 maart 2024:
<https://www.incb.org/incb/en/about/mandate-functions.html>

Institut national de santé publique du Québec. 2016. Legalization of Non-medical Cannabis: A Public Health Approach to Regulation. Geraadpleegd op 17 april 2024:
https://www.inspq.qc.ca/sites/default/files/publications/2233_legalization_non_medical_cannabis_0.pdf

Institut national de santé publique du Québec. 2021. The non-medical cannabis regime in Québec: A public health analysis. Gouvernement du Québec.

Instituto Nacional de Estadística. 2023. Censo 2023: población preliminar – 3444263 habitantes. Geraadpleegd op 17 april 2024:
<https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes>

International Drug Policy Consortium. 2008. The international narcotics control board: Current tensions and options for reform. Witley, Surrey, UK: IDPC Briefing Paper 7: 2-3. Geraadpleegd op 11 maart 2024:
<https://idpc.net/publications/2008/02/international-narcotics-control-board-current-tensions-options-for-reform>

International Drug Policy Consortium. 2021. Cannabis legalisation in Mexico: An explainer. Geraadpleegd op 17 april 2024:
<https://idpc.net/news/2021/03/cannabis-legalisation-in-mexico-an-explainer>

- Jarecki, J., Kinzel, B., & Wilson, N. 2024. Vermont Public. Vermont lawmakers consider changing medical cannabis program, retail potency limits. Geraadpleegd op 13 maart 2024: <https://www.vermontpublic.org/local-news/2024-02-09/vermont-lawmakers-consider-changing-medical-cannabis-program-retail-potency-limits>
- Joshi, S. 2020. Vice India. India's First Medical Cannabis Clinic Is Finally Here. Geraadpleegd op 16 maart 2024: <https://www.vice.com/en/article/qjdv9p/indias-first-medical-cannabis-marijuana-clinic-is-finally-here>
- Kamerstukken II, 24077, nr. 3. 1995. Nota 'Het Nederlandse drugbeleid: continuïteit en verandering' – Drugbeleid.
- Kamerstukken II, 24077, nr. 83. 2000. Drugbeleid; Brief minister met een reactie op de motie-Apostolou c.s. over gecontroleerde productie en levering van nederwiet.
- Kamerstukken II, 34165, nr. 2. 2015. Voorstel van wet van de leden Berndsen-Jansen en Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops).
- Kamerstukken II, 24077, nr. 502. 2022. Kamerbrief over experiment gesloten coffeeshopketen. 7 juli 2022.
- Kamerstukken II, 24077, nr. 535. 2023. Kamerbrief over startdatum aanloopfase Experiment gesloten coffeeshopketen.
- Kamin, S. 2017. What California Can Learn from Colorado's Marijuana Regulations. *University of the Pacific Law Review* 49(1): 13-42.
- Kan, E., Beardslee, J., Frick, P. J., Steinberg, L., & Cauffman, E. 2020. Marijuana Use Among Justice-Involved Youths After California Statewide Legalization, 2015-2018. *American Journal of Public Health* 110(9): 1386-1392. <https://doi.org/10.2105/ajph.2020.305797>
- Kan, E., Beardslee, J., Steinberg, L., Frick, P. J., & Cauffman, E. 2022. Impact of recreational cannabis legalization on cannabis use, other substance use, and drug-related offending among justice-system-involved youth. *Behavioural Science and the Law* 40(2): 292-309. <https://doi.org/10.1002/bsl.2573>
- Kayali, L. 2024. Legal high: Germany's cannabis law comes into effect. Politico, 1 april 2024. Geraadpleegd op 7 juni 2024: <https://www.politico.eu/article/legal-high-germany-cannabis-law-come-into-effect-weed/>
- Kharrazi, M., Berger, K., Pearl, M., Li, Y., DeGuzman, J., Behniwal, P., Morse, A., Moskalenko, I., Williams, R. J., & She, J. 2023. Prenatal Exposure to Tobacco and Cannabis in Six Race/Ethnicity Groups during the First Three Years after Legalization of Cannabis for Recreational Use in California. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 21(1). <https://doi.org/10.3390/ijerph21010011>
- Kilmer, B., & Pacula, R. L. 2017. Understanding and learning from the diversification of cannabis supply laws. *Addiction* 112(7), 1128-1135.
- Kilmer, B., Kruithof, K., Pardal, M., Caulkins, J., & Rubin, J. 2013. *Multinational overview of cannabis production regimes*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation. RR-510. Geraadpleegd op 20 maart 2024: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR510.html

- Kilmer, B., Rivera-Aguirre, A., Queirolo, R., Ramirez, J., & Cerdá, M. 2022. Cannabis Legalization and traffic injuries: exploring the role of supply mechanisms. *Addiction* 117(8): 2325-2330.
- Kinzel, B. 2016. Vermont Public. Marijuana Legalization In Vermont: What Happened, And What's Next? Geraadpleegd op 13 maart 2024: <https://www.vermontpublic.org/vpr-news/2016-05-09/marijuana-legalization-in-vermont-what-happened-and-whats-next>
- Kinzel, B., Jarecki, J., & Trevellyan, K. 2023. Vermont Public. Vermont changes cannabis laws with hopes to reflect the growing industry. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://www.vermontpublic.org/local-news/2023-06-14/vermont-changes-cannabis-laws-with-hopes-to-reflect-the-growing-industry>
- Königshofen, L. 2023. Deutsche beim Thema Cannabis-Legalisierung unentschieden. YouGov. Geraadpleegd op 17 april 2024: <https://yougov.de/politics/articles/46021-deutsche-beim-thema-cannabis-legalisierung-unentsc>
- Korf, D. J. 2020. Coffeeshops in the Netherlands: Regulating the front door and the back door. In *Legalizing Cannabis*: 285-306. Routledge.
- Korf, D. J., Benschop, A., & Wouters, M. 2012. De illegale gebruikersmarkt van cannabis. MMJ van Ooyen-Houben, B. Bieleman, & DJ Korf (red.), Het Besloten club-en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops: Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november, 2013-2. 15.
- Korf, D. J., Benschop, A., & Wouters, M. 2012. De illegale gebruikersmarkt van cannabis. MMJ van Ooyen-Houben, B. Bieleman, & DJ Korf (red.), Het Besloten club-en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops: Evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november, 2013-2. 14.
- Kristjansson, A. L., Mann, M. J., Sigfusson, J., Thorisdottir, I. E., Allegrante, J. P., & Sigfusdottir, I. D. 2020. Development and Guiding Principles of the Icelandic Model for Preventing Adolescent Substance Use. *Health promotion practice* 21(1): 62-69. <https://doi.org/10.1177/1524839919849032>
- Kruize, P. en Gruter, P. 2020. Criminele Gebouwen. De faciliterende rol van woningen en bedrijfsruimten bij ondermijnende criminaliteit in Nederland en vier EU-landen.
- Kruse, M., Perez, M., Blatt, M., Zielonka, T., Dolich, M., Keric, N., Schreiber, M., Bini, J., Hofmann, L., & Cohn, S. M. 2023. Marijuana Legalization and Rates of Crashing Under the Influence of Tetrahydrocannabinol and Alcohol. *The American Surgeon* 89(4): 1251-1253. <https://doi.org/10.1177/0003134821995053>
- KTLA. 2018. Weed Can Be Delivered Anywhere in California, Even Areas Where Cannabis Is Banned: Regulators. 7 december 2018. Geraadpleegd op 13 juni 2024: <https://ktla.com/news/local-news/weed-can-be-delivered-anywhere-in-california-even-areas-where-cannabis-is-banned-regulators/>
- L'Heureux, S., Huot-Lavoie, M., Bergeron, A., Bergeron, C., Blouin, B. P., & Roy, M. A. 2024. Effect of cannabis legalization in Canada on the incidence of psychosis consultations in Québec City's psychiatric emergency services. *The Canadian Journal of Psychiatry* 69(8) <https://doi.org/10.1177/07067437241232901>

- Labiano, V. 2023. La regulación legal de la marihuana en Uruguay: una aproximación desde la perspectiva de las políticas morales y las ideas (1974-2013). *Colección* 34(2): 13-57.
- Lange, T. 2023. Are California Cities Intentionally Misinterpreting Landmark Cannabis Legislation? *Cannabis Business Times*. 16 October, 2023. Geraadpleegd op 12 juni, 2024: <https://www.cannabisbusinesstimes.com/news/california-medical-cannabis-delivery-compliance-local-access/>
- Laqueur, H., Rivera-Aguirre, A., Shev, A., Castillo-Carniglia, A., Rudolph, K. E., Ramirez, J., & Cerdá, M. 2020. The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use. *International Journal of Drug Policy* 80: 102748.
- Lauterbach, K. 2024. Bevölkerung stärker gegen den Schwarzmarkt schützen. Geraadpleegd op 17 april 2024: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/reden/rede/cannabisesetz-lauterbach-rede-bundesrat-22-03-2024.html>
- Lee, E., Pluym, I. D., Wong, D., Kwan, L., Varma, V., & Rao, R. 2022. The impact of state legalization on rates of marijuana use in pregnancy in a universal drug screening population. *Journal of Maternal-Fetal & Neonatal Medicine* 35(9): 1660-1667. <https://doi.org/10.1080/14767058.2020.1765157>
- Lévesque, G. en Benoit, M. 2020. Legalize or Prohibit It? Québec's Exceptionalism on Cannabis Regulation and the Framing of Evidence in Policymaking, *American Review of Canadian Studies*, 50(3): 371-385. doi: 10.1080/02722011.2020.1811588
- Los Angeles Department of Cannabis Regulation. 2024. Licensing Information: General Overview. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://cannabis.lacity.gov/licensing/licensing-information/general-overview>
- Lux, T. 2019. The California Cannabis Industry: The Complexities Since Recreational Legalization. *Journal of Business, Entrepreneurship & the Law* 13, 209.
- MacCoun, R., & Reuter, P. 2017. Interpreting Dutch cannabis policy: reasoning by analogy in the legalization debate. In *Drug Abuse: Prevention and Treatment*: 441-446. Routledge. 48.
- Manthey, J., Hayer, T., Jacobsen, B., Kalke, J., Klinger, S., Rehm, J., Rosenkranz, M., Verthein, U., Wirth, M., Armstrong, M., Myran, D., Pacula, R., Queirolo, R., & Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD). 2023a. TECHNISCHER BERICHT Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis.
- Manthey, J., Hayer, T., Jacobsen, B., Kalke, J., Klinger, S., Rehm, J., Rosenkranz, M., Verthein, U., Wirth, M., Armstrong, M., Myran, D., Pacula, R., Queirolo, R., Zobel, F., & Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD). 2023b. Effekte einer Cannabislegalisierung (ECaLe).
- Marchini, G., & Parino, B. 2016. Proposition 64: Marijuana Legalization. *California Initiative Review*, Article 15. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://scholarlycommons.pacific.edu/california-initiative-review/vol2016/iss1/15>
- Marijuana Policy Project. 2016a. Vermont Senate Committee Approves Marijuana Regulation Bill. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://blog.mpp.org/tax-and-regulate/9536/>

Marijuana Policy Project. 2016b. Vt. Coalition to Regulate Marijuana Launches TV Ad Campaign Featuring Former AG. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://www.mpp.org/news/press/vt-coalition-to-regulate-marijuana-launches-tv-ad-campaign-featuring-former-ag/>

Marijuana Policy Project. 2020. Vermont Becomes the 11th State to Legalize, Regulate, and Tax Cannabis Sales for Adults. Press release. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://www.mpp.org/news/press/Vermont-becomes-the-11th-state-to-legalize-regulate-and-tax-cannabis-sales-for-adults/>

Matthay, E. C., Mousli, L., Ponicki, W. R., Glymour, M. M., Apollonio, D. E., Schmidt, L. A., & Gruenewald, P. 2022a. A Spatiotemporal Analysis of the Association of California City and County Cannabis Policies with Cannabis Outlet Densities. *Epidemiology* 33(5): 715-725.

<https://doi.org/10.1097/ede.0000000000001512>

Matthay, E.C., Mousli, L.M., Fu, C., Zhang, S., Pinicki, W.R., Gruenewald, P., Apollonio, D.E., Schmidt, L.A. 2022b. Equity in Coverage of Local Cannabis Control Policies in California, 2020-2021. *American Journal of Public Health* 112: 1640-1650.

doi: 10.2105/ajph.2022.307041

McGreevy, P. 2016. Younger voters overwhelmingly favor marijuana measures, which is likely to pass, poll finds. LA Times. Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://www.latimes.com/politics/la-pol-ca-marijuana-california-proposition-64-poll-20161102-story.html>

McGuinness, D. 2024. Germany legalises cannabis, but makes it hard to buy. BBC. Geraadpleegd op 3 Juni 2024:

<https://www.bbc.com/news/world-europe-68378807>

Meng, Y.Y., Yu, Y., Ponce, N.A. 2022. Cigarette, electronic cigarette, and marijuana use among young adults under policy changes in California. *Addictive Behaviors Reports* 16, 100459.

doi: 10.1016/j.abrep.2022.100459

Mennes, R., Andree, R., Schoonbeek, I., Oomen, P., Leenders, E., Hoorens, S., & Monshouwer, K. 2024. *Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen: Rapportage nulmeting 2022: Study in support of the Controlled Cannabis Supply Chain Experiment: Baseline report 2022*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation. RR-A2735-2. Geraadpleegd op 20 Augustus 2024:

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR-A2735-2.html

Mennes, R., Schoonbeek, I., Molen, J., & Bieleman, B. 2019. Coffeeshops in Nederland 2018. Breuer & Intraval. 24.

Merkur. 2023. SPD blockiert Cannabis-Abstimmung im Bundestag: 'Ein Debakel und Trauerspiel'. Geraadpleegd op 12 Juni 2024: <https://www.merkur.de/politik/cannabis-legalisierung-gesetz-deutschland-wann-plan-spd-marihuana-lauterbach-zr-92712046.html>

Merkur.de. 2023. Cannabis-Legalisierung in Deutschland: Anbau, Regeln und Verkauf. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.merkur.de/politik/cannabis-legalisierung-gesetz-deutschland-wann-plan-spd-marihuana-lauterbach-zr-92712046.html>

Ministry of Public Health Thailand. 2022. Notification of the Ministry of Public Health. RE: Prescribing the list of Category 5 Narcotics, B.E. 2565. 2022. Geraadpleegd op 15 maart 2024:

<https://en.fda.moph.go.th/media.php?id=482385885153861632&name=20220208%20Notifcation%20Nac%205%202565.pdf>

- Mitta, M. 2012. Times of India. Recreational use of marijuana: Of highs and lows. Geraadpleegd op 28 juni 2024: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/17165524.cms>
- Morand, J. 2023. Pilot Trials: The Swiss Approach to Cannabis Legalisation. *Legalisation and Decriminalisation of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 219.
- Mostyn, B. 2020. Interpreting the 1988 United Nations drug convention: Does it allow decriminalisation of drug possession? *Australian International Law Journal* 27: 119-141.
- Musto, C. 2018. *Regulating Cannabis Markets. The construction of an innovative drug policy in Uruguay*. University of Kent (United Kingdom).
- Musto, C. 2022. A friendly match? The relationship between cannabis social clubs and regulators in Uruguay. In *The Cannabis Social Club*: 39-56. Routledge.
- Myran, D. T., Staykov, E., Cantor, N., Taljaard, M., Quach, B. I., Hawken, S., & Tanuseputro, P. 2022. How has access to legal cannabis changed over time? An analysis of the cannabis retail market in Canada 2 years following the legalisation of recreational cannabis. *Drug and Alcohol Review* 41(2): 377-385.
- Myran, D. T., Tanuseputro, P., Auger, N., Konikoff, L., Talarico, R., & Finkelstein, Y. 2023. Pediatric hospitalizations for unintentional cannabis poisonings and all-cause poisonings associated with edible cannabis product legalization and sales in Canada. *JAMA health forum* 4(1): e225041-e225041.
- Nazif-Munoz, J. I., Oulhote, Y., & Ouimet, M. C. 2020. The association between legalization of cannabis use and traffic deaths in Uruguay. *Addiction* 115(9): 1697-1706.
- Nguyen, H. V., & Mital, S. 2022. Changes in youth cannabis use after an increase in cannabis minimum legal age in Québec, Canada. *JAMA network open* 5(6): e2217648-e2217648.
- Nguyen, N., Holmes, L. M., Pravosud, V., Cohen, B. E., & Ling, P. M. 2023. Changes in perceived harms of tobacco and cannabis and their correlations with use: A panel study of young adults 2014-2020. *Addictive Behaviours* 144: 107758. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2023.107758>
- Nicholas, W., Washburn, F., Lee, G., Loprieno, D., Greenwell, L., & Berg, C. 2021. Assessing the Retail Environments of Licensed and Unlicensed Cannabis Dispensaries: Adapting the Marijuana Retail Surveillance Tool to Inform Cannabis Regulation in Los Angeles County. *Journal of Public Health Management & Practice* 27(4): 403-411. <https://doi.org/10.1097/phh.0000000000001224>
- NORML. 2024. NORML PAC Distributions. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://norml.org/norml-pac-distributions/>
- NOS. 2023. Tilburg en Breda mogen in najaar van start met wietexperiment. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://nos.nl/artikel/2464829-tilburg-en-breda-mogen-in-najaar-van-start-met-wietexperiment>
- NPR. 2017. Vermont's Governor Vetoes Recreational Pot Bill. Laurel Wamsley. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/05/24/529874920/vermonts-governor-vetoes-recreational-pot-bill>
- Obradovic, I. 2021. From prohibition to regulation: A comparative analysis of the emergence and related outcomes of new legal cannabis policy models (Colorado, Washington State and Uruguay). *International Journal of Drug Policy* 91: 102590.

Office of the Deputy Attorney General. 2013. Guidance Regarding Marijuana Enforcement. U.S. Department of Justice. Geraadpleegd op 3 juni 2024:

<https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

O'Hara, S. E., Paschall, M. J., & Grube, J. W. 2023. Recreational Marijuana Legalization, Local Retail Availability, and Alcohol and Marijuana Use and Co-Use Among California High School Students. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 84(5): 734-743.

<https://doi.org/10.15288/jsad.22-00277>

Olson Hagel & Fishburn LLP. 2015. Submission of Amendment to Statewide Initiative Measure - Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act, No. 15-0103. Geraadpleegd op 14 maart 2024:

https://www.oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/15-0103%20%28Marijuana%29_1.pdf

Oomen, P. & Rigter S. 2022. THC-concentraties in wiet, nederwiet en hasj in Nederlandse coffeeshops: 2021-2022. Geraadpleegd op: 3 juli 2024:

<https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/af1997-thc-concentraties-in-wiet-nederwiet-en-hasj-in-nederlandse-coffeeshops/>

Ooyen-Houben, M. V., Bieleman, B., Korf, D., Giessen, M., Mennes, R., Nijkamp, R., ... & Wouters, M. 2014. Coffeeshops, toeristen en lokale markt. 21.

OpenSecrets. 2024. Peter E Shumlin – Vermont Governor (D). Contributors. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://www.opensecrets.org/officeholders/peter-e-shumlin/contributors?cycle=2014&id=6385043>

Pardal, M. 2022. 30 years of Cannabis Social Clubs: looking back and looking ahead. In *The Cannabis Social Club*: 1-17. Routledge.

Pardal, M., Decorte, T., Bone, M., Parés, Ò., & Johansson, J. 2022. Mapping Cannabis Social Clubs in Europe. *European Journal of Criminology* 19(5): 1016–1039.

<https://doi.org/10.1177/1477370820941392>

Pardal, M., Kilmer, B., d'Auria, S., Strabel, T., Galimberti, S., Hoorens, S., Decorte, T., & Senator, B. 2023. *Alternatives to profit-maximising commercial models of cannabis supply for non-medical use*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation. RR-A2190-1.

Geraadpleegd op 11 maart 2024:

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2190-1.html.

Pardal, M., Queirolo, R., Álvarez, E., & Repetto, L. 2019. Uruguayan cannabis social clubs: from activism to dispensaries? *International Journal of Drug Policy* 73: 49-57.

Parker, J. 2024. Cannabis partially decriminalised in Germany. BBC, 1 April 2024. Geraadpleegd op 12 juni 2024:

<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-68674813>

Paschall, M. J., García-Ramírez, G., & Grube, J. W. 2021. Recreational Marijuana Legalization and Use Among California Adolescents: Findings From a Statewide Survey. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 82(1): 103-111.

<https://doi.org/10.15288/jsad.2021.82.103>

Plakias, Z., Jodlowski, M., Giamo, T., Kavousi, P., & Taylor, K. 2022. On the Money: Characterizing Banking and Lending in the California Cannabis Industry. *Agricultural Finance Review* 82(2): 214-246.

Public Policy Institute of California. 2024. Fact Sheet, January 2024: California's Population.

Geraadpleegd op 11 maart 2024:

<https://www.ppic.org/publication/californias-population/>

- Purdy & Bailey. 2022. What You Need to Know About Marijuana Delivery Services. 15 November 2022. Geraadpleegd op 12 juni, 2024: <https://www.purdybailey.com/blog/2022/november/what-you-need-to-know-about-marijuana-delivery-s/>
- Queirolo, R. 2020. Uruguay: The first country to legalize cannabis. In *Legalizing cannabis*: 116-130. Routledge.
- Queirolo, R., Álvarez, E., Sotto, B., & Cruz, J. M. 2023a. How High-Frequency Users Embraced Cannabis Regulation in Uruguay. *Journal of Drug Issues* 53(4): 519-535.
- Queirolo, R., Boidi, M. F., & Cruz, J. M. 2016. Cannabis clubs in Uruguay: The challenges of regulation. *International Journal of Drug Policy* 34: 41-48.
- Queirolo, R., Repetto, L., Sotto, B., & Álvarez, E. 2023b. Explaining the Impact of Legal Access to Cannabis on Attitudes toward Users. *International Journal of Public Opinion Research* 35(2): edad010.
- Queirolo, R., Rossel, C., Álvarez, E., & Repetto, L. 2018. Why Uruguay legalized marijuana? The open window of public insecurity. *Addiction* 114(7): 1313-1321.
- Rechtbank van Amsterdam. 2021. ECLI:NL:RBAMS:2021:2098 - Rechtbank Amsterdam, 26-04-2021 / C/13/697681 / KG ZA 21-139.
- Regeerakkoord. 2017. Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, Den Haag.
- Reiman, A. 2018. Cannabis Legalization in California: A Long and Winding Road. In *Where There's Smoke: The Environmental Science, Public Policy, and Politics of Marijuana*.
- Repetto, L. 2014. Regulación del cannabis: un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en agenda de un problema de política pública. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23(1): 119-141.
- Reuters. 2023. Mexico's legal cannabis business takes next step with CBD-focused firm. Geraadpleegd op 5 juni 2024: <https://www.reuters.com/world/americas/mexicos-legal-cannabis-business-takes-next-step-with-cbd-focused-firm-2023-03-09/>
- Rigter, S., M. van Laar en M. Bossong. 2021 Aanbod en gebruik van cannabisproducten in de coffeeshop. Trimbos Instituut. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://www.trimbos.nl/docs/af1699-aanbod-en-gebruik-van-cannabisproducten-in-de-coffeeshop.pdf>
- Rijksoverheid. 2024. Spelregels experiment gesloten coffeeshopketen. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/experiment-gesloten-coffeeshopketen-wietexperiment/documenten/brochures/2019/04/11/spelregels-experiment-gesloten-coffeeshopketen>
- Rijksoverheid.nl. z.d. Aanpak illegale hennepsteelt. Geraadpleegd op 5 juni 2024: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/drugs/aanpak-illegale-hennepsteelt>
- Ritter, A., Barrett, L., O'Reilly, K., Wilkinson, C., Belackova, V. & Room, R. 2022. Lessons learnt from alcohol and tobacco for cannabis regulation. Sydney: DPMP, UNSW.
- Rivera-Aguirre, A., Castillo-Carniglia, A., Laqueur, H. S., Rudolph, K. E., Martins, S. S., Ramírez, J., & Cerdá, M. 2022. Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay. *Addiction* 117(11): 2866-2877.

Rivera-Vélez, L. 2018. Del matrimonio igualitario a la 'agenda de derechos' en Uruguay. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue Canadienne des études latino-américaines et caraïbes* 43(3): 356-374.

Robinson, H.J., en Steineker, W. 2022. Cannabis Banking: Will the SAFE Banking Act Finally Pass? Bradley. Geraadpleegd op 15 mei 2024: <https://www.bradley.com/insights/publications/2022/06/cannabis-banking-will-the-safe-banking-act-finally-pass>

Rogers, C. J., Steinberg, J. K., Vos, R. O., Soto, D. W., & Unger, J. B. 2022. Associations between Local Jurisdiction Ordinances and Current Use of Cannabis Products in California Adolescents. *Substance Use & Misuse* 57(3): 373-379. <https://doi.org/10.1080/10826084.2021.2012693>

Rogoway, J. 2024. Your Guide to California State Cannabis Enforcement Actions and Discipline. *Rogoway Law*. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.rogowaylaw.com/california-state-cannabis-enforcement-actions-and-discipline>

Rotermann, M. 2021. Looking back from 2020, how cannabis use and related behaviours changed in Canada. *Health Reports* 32(4): 3–14. doi: 10.25318/82-003-x202100400001-eng

Roth, W., Tam, M., Bi, C., Kim, J., Lewis, J., Ho, R., & Apollonio, D. E. 2022. Changes in California cannabis exposures following recreational legalization and the COVID-19 pandemic. *Clinical Toxicology* (Phila), 60(5): 632-638. doi: 10.1080/15563650.2021.2006212

Rychert, M., Parda, M., & Queirolo, R. Forthcoming. 'Profit and economic justice in the state-controlled legal cannabis market in Uruguay.' In *Journal of Illicit Economies and Development*.

Sabaghi, D. 2023. Luxembourg Legalizes Cannabis For Personal Use. *Forbes*. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://www.forbes.com/sites/dariosabaghi/2023/06/29/luxembourg-legalizes-cannabis-for-personal-use/>

Sabagi, D. 2024. Czech Republic Unveils Cannabis Legalization Plan Without Legal Market. *Forbes*. Geraadpleegd op 3 juni 2024: <https://www.forbes.com/sites/dariosabaghi/2024/01/15/czech-republic-unveils-cannabis-legalization-plan-without-legal-market/>

Sacco, L.N., Lampe, J.R., & Sheikh, H.Z. 2023. *The Federal Status of Marijuana and the Expanding Policy Gap with States*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12270>

Salvaggio, A. 2018. Cannabis Agriculture in California: The Environmental Consequences of Prohibition. In *Where There's Smoke*, Miller, C. (eds.).

Schildower Kreises e.V. 2023. Stellungnahme des Schildower Kreises e.V. zum Referentenentwurf des Cannabisgesetzes (CanG). Geraadpleegd op 17 april 2024: https://www.bundestag.de/resource/blob/974432/af80d1d074c1a704909754669966dbd7/20_14_0154-12_Schildower-Kreis_Cannabis-data.pdf

Scott, P. 2017. Governor Phil Scott's Message on Bill S.22. State of Vermont Office of Governor Phil Scott. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://governor.vermont.gov/governor-scotts-blog/MessageonS22>

Scott, P. 2018. H.511 Letter to the General Assembly. Geraadpleegd op 8 maart 2024: <https://governor.vermont.gov/sites/scott/files/documents/H%20511%20Letter%20to%20the%20General%20Assembly.pdf>

Scott, P. 2020. S.54 Letter to the Senate 10-7-20. State of Vermont Office of Governor Phil Scott. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://governor.vermont.gov/document/s54-letter-senate-10-7-20pdf>

Secretariaat van de regeringsraad voor de coördinatie van het verslavingsbeleid. 2023. Actieplan verslavingsbeleid 2023-2025. Praag: Bureau van de Tsjechische Regering. Geraadpleegd op 10 juni 2024: https://vlada.gov.cz/cz/ppov/zavislosti/strategie-a-plany/akcni-plan-politiky-v-oblasti-zavislosti-2023_2025-204260/

Siegenthaler, H. 2018. Statement of the Federal Council of 23 May 2018 in response to the motion 18.3150.

Sotomo. 2021. Einstellung Legalisierung und Regulierung Cannabis. Zürich: Sotomo.

South African Government. 2024. Cannabis for Private Purposes Act 7 of 2024. Geraadpleegd op 28 juni 2024: <https://www.gov.za/documents/acts/cannabis-private-purposes-act-7-2024-english-sepedi-03-jun-2024>

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, & FDP. 2021. Koalitionsvertrag 2021-2025. Geraadpleegd op 28 juni 2024: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

SQDC. 2019. Société québécoise du cannabis. New cannabis products in Québec. Geraadpleegd op 6 juni 2024: <https://www.sqdc.ca/en-CA/learn-about-cannabis/tips-and-advice/new-cannabis-products>

SQDC. 2023. Annual Report 2023. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.sqdc.ca/en-CA/about-the-sqdc/acces-to-information/Publications>

SQDC. z.d. Frequently asked questions. Geraadpleegd op 11 maart 2024: <https://www.sqdc.ca/en-CA/about-the-sqdc/frequently-asked-questions>

State of California. 2021. Assembly Bill 141. Geraadpleegd op 11 maart 2024: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=20210220AB141

Suliak, H. 2024. Bundesrat: Ausschüsse für Änderungen am Cannabisgesetz? Legal Tribune Online. Geraadpleegd op 17 april 2024: <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/cannabis-gesetz-bundesrat-vermittlungsausschuss-verschiebung-inkrafttreten/>

Tageschau 2022. Kabinett für Legalisierung - trotz Kritik. 26 oktober 2022. Geraadpleegd op 5 juni 2024 van: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/cannabis-legalisierung-bundeskabinett-105.html>

Tanakasempipat, P. 2024. Move Time. Thailand's Cannabis Re-Criminalization Risks Street Protests and Industry Lawsuits. Geraadpleegd op 28 juni 2024: <https://time.com/6976768/thailand-cannabis-criminalization-law-protests-lawsuits/>

Taylor, K., Goodman, D. N., Kavousi, P., Giamo, T., Arnold, G., & Plakias, D. Z. 2023. Economic Governance of Cannabis: The Implications of Polycentric Governance in Mendocino County. *Public Administration Quarterly* 47(3): 300-326. <https://doi.org/10.37808/paq.47.3.4>

The Presidency – Republic of South Africa. 2024. President assents to the cannabis private purposes bill. 28 mei 2024. Geraadpleegd op 28 juni 2024:

<https://www.thepresidency.gov.za/president-assents-cannabis-private-purposes-bill>

Theofanis, G. 2017. The Golden State's High Expectations: Will California Realize the Fiscal Benefits of Cannabis Legalization? *University of the Pacific Law Review* 49(1), 155-206.

Van de Bunt, H. G., van Ooyen-Houben, M. M. J., Bieleman, B., Snippe, J., Korf, D. J., Brink, W., & Haen-Marshall, I. D. 2006. Coffeeshops en cannabis.

Van der Stel, J., Everhardt, V., & van Laar, M. 2009. Ontwikkeling van het Nederlandse drugsbeleid. Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid, 45: 49-51.

Van Kempen, P. H., & Fedorova, M., eds. 2019. International Law and Cannabis II: Regulation of Cannabis Cultivation and Trade for Recreational Use: Positive Human Rights Obligations versus UN Narcotic Drugs Conventions. Intersentia; 2019.

Van Kempen, P. H., & Fedorova, M. 2023. Cannabis Regulation Through the 'Without Right' Clause in Article 2 (1) of EU Framework Decision 2004/757/jha on Illicit Drug Trafficking. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 1 31(1): 73-101.

Vermont Department of Health. 2021. Marijuana Use in Vermont. Geraadpleegd op 13 maart 2024:

https://www.healthvermont.gov/sites/default/files/documents/pdf/ADAP_Data_Brief_Marijuana.pdf

Vermont Growers Association. 2024. Retail Opt-In Town Tracker. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://www.vermontgrowers.org/resources/retail-optin-town-tracker>

Vermont House Committee on Ways and Means. 2023. Cannabis Revenue Update 2023. Geraadpleegd op 13 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2024/WorkGroups/House%20Ways%20and%20Means/Cannabis%20Revenue/W~Ted%20Barnett~Cannabis%20Revenue%20Update~1-20-2023.pdf>

Vermont Public. 2016a. VPR Poll: Majority Of Vermonters Say 'Legalize Pot'. Geraadpleegd op 12 maart 2024:

<https://www.vermontpublic.org/vpr-news/2016-02-24/vpr-poll-majority-of-vermonters-say-legalize-pot>

Vermont Secretary of State. 2024. Town Meeting & Local Elections. Geraadpleegd op 4 april 2024. Geraadpleegd op 12 maart 2024:

<https://sos.vermont.gov/elections/election-info-resources/town-meeting-local-elections/>

Vermont State Legislature. 2013. H.200 (Act 76). An act relating to civil penalties for possession of marijuana. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2014/Docs/ACTS/ACT076/ACT076%20As%20Enacted.pdf>

Vermont State Legislature. 2016. S.241. An act relating to regulation of marijuana. Geraadpleegd op 13 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/bill/status/2016/S.241>

Vermont State Legislature. 2017. S.22. An act relating to eliminating penalties for possession of limited amounts of marijuana by adults 21 years of age and older. Geraadpleegd op 12 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2018/Docs/BILLS/S-0022/S-0022%20As%20Passed%20by%20Both%20House%20and%20Senate%20Official.pdf>

Vermont State Legislature. 2018. H.511 (Act 86). An act relating to eliminating penalties for possession of limited amounts of marijuana by adults 21 years of age or older. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2018/Docs/ACTS/ACT086/ACT086%20As%20Enacted.pdf>

Vermont State Legislature. 2020. S.54 (Act 164). An act relating to the regulation of cannabis. Bill status. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/bill/status/2020/S.54>

Vermont State Legislature. 2021. Act 62. An act relating to miscellaneous cannabis regulation procedures. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2022/Docs/ACTS/ACT062/ACT062%20As%20Enacted.pdf>

Vermont State Legislature. 2022. Act 158. An act relating to regulating licensed small cannabis cultivation as farming. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2022/Docs/ACTS/ACT158/ACT158%20As%20Enacted.pdf>

Vermont State Legislature. 2023. Act 65. An act relating to miscellaneous amendments to the adult-use and medical cannabis programs. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/Documents/2024/Docs/ACTS/ACT065/ACT065%20As%20Enacted.pdf>

Vermont State Legislature. 2024. H.612. An act relating to miscellaneous cannabis amendments. Geraadpleegd op 8 maart 2024:

<https://legislature.vermont.gov/bill/status/2024/H.612>

Vitiello, M. 2016. Legalizing Marijuana and Abating Environmental Harm: An Overblown Promise? Geraadpleegd op 12 maart 2024: https://lawreview.law.ucdavis.edu/sites/g/files/dgvnsk15026/files/media/documents/50-2_Vitiello.pdf

Von Hoffmann, J. 2016. The international dimension of drug policy reform in Uruguay. *International Journal of Drug Policy* 34: 27-33.

Von Hoffmann, J. 2020. 'Someone has to be the First': Tracing Uruguay's Marijuana Legalisation Through Counterfactuals. *Journal of Politics in Latin America* 12(2): 177-199.

VTDigger. 2014. Law enforcement associations: We oppose marijuana legalization. Geraadpleegd op 15 maart 2024: <https://vtdigger.org/2016/02/24/law-enforcement-associations-we-oppose-marijuana-legalization/>

Wadsworth, E., Driezen, P., & Hammond, D. 2021. Retail availability and legal purchases of dried flower in Canada post-legalization. *Drug and Alcohol Dependence*, 225, Article 108794. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2021.108794>

Wadsworth, E., Rynard, V., Driezen, P., Freeman, T. P., Rychert, M., Wilkins, C., & Hammond, D. 2023. Legal sourcing of ten cannabis products in the Canadian cannabis market, 2019–2021: a repeat cross-sectional study. *Harm reduction journal* 20(1): 19.

Walsh, J., & Ramsey, G. 2015. Uruguay's drug policy: Major innovations, major challenges. Washington: Brookings. Geraadpleegd op 2 februari 2024: <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Walsh-Uruguay-final.pdf>

- Wegener, J. 2023. 'Völker- und europarechtliche Grenzen einer Cannabis-Legalisierung in Deutschland Rechtsgutachten für die Bayerische Staatsregierung'. 46.
- West, J. C., Peasley-Miklus, C., Klemperer, E. M., Priest, J. S., Trutor, M., Carman, C., & Villanti, A. C. 2022. Young adults' knowledge of state cannabis policy: implications for studying the effects of legalization in Vermont. *Cannabis* 5(3): 11-22.
- Wright-Brown, T., Brennan, S., Blackwood, M., & Donnan, J. 2023. What a legacy: a call to action to facilitate entry into the licensed cannabis market in Canada. *Drugs, Habits and Social Policy* 24(3): 177-190.
- Young-Wolff, K. C., Adams, S. R., Padon, A., Silver, L. D., Alexeeff, S. E., Van Den Eeden, S. K., & Avalos, L. A. 2021. Association of Cannabis Retailer Proximity and Density With Cannabis Use Among Pregnant Women in Northern California After Legalization of Cannabis for Recreational Use. *JAMA Network Open* 4(3): e210694.
doi:10.1001/jamanetworkopen.2021.0694
- Young-Wolff, K. C., Foti, T. R., Green, A., Altschuler, A., Does, M. B., Jackson-Morris, M., Adams, S. R., Ansley, D., Conway, A., Goler, N., Mian, M. N., & Iturralde, E. 2022a. Perceptions About Cannabis Following Legalization Among Pregnant Individuals With Prenatal Cannabis Use in California. *JAMA Network Open* 5(12): e2246912.
<https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.46912>
- Young-Wolff, K. C., Slama, N. E., Padon, A. A., Silver, L. D., Soroosh, A., Alexeeff, S. E., Adams, S. R., Does, M. B., Campbell, C. I., Ansley, D., Conway, A., Goler, N., & Avalos, L. A. 2022b. Geographic Accessibility of Retail Cannabis in Northern California and Prenatal Cannabis Use During the COVID-19 Pandemic. *JAMA Network Open* 5(11): e2244086.
<https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.44086>
- ZDF. 2023. Ampel entschärft Gesetz zu Cannabis-Legalisierung. Geraadpleegd op 5 maart 2024:
<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/cannabis-legalisierung-ampel-koalition-lockerung-100.html>
- ZDF. 2024. ZDF-PolitBarometer: Cannabis-Legalisierung. ZDFheute. Geraadpleegd op 12 juni 2024:
<https://www.zdf.de/nachrichten/heute-19-uhr/zdf-politbarometer-cannabis-legalisierung-video-100.html>
- Zhang, M., Wilke, P. 2023. German lawmakers pass cannabis legalization bill. Politico. Geraadpleegd op 3 juni 2024:
<https://www.politico.eu/article/german-lawmakers-pass-cannabis-legalization-bill/>
- Zobel, F., Hasselgård-Rowe, J. & Broers, B. 2019. Synthesebericht 'Cannabis' der Eidgenössischen Kommission für Suchtfragen (EKSF).
- Zuckermann, A. M., Battista, K. V., Bélanger, R. E., Haddad, S., Butler, A., Costello, M. J., & Leatherdale, S. T. 2021. Trends in youth cannabis use across cannabis legalization: data from the COMPASS prospective cohort study. *Preventive medicine reports* 22: 101351.
- Zwicky, R., Brunner, P., Caroni, F. & Kübler, D. 2021. A research agenda for the regulation of non-medical cannabis use in Switzerland. *Zürcher Politik- & Evaluationsstudien*, 20.

Bijlage A: Meer details over de methodologische verantwoording

A.1. Topiclijst voor inventarisatie-interviews met experts

Topic	Vragen (indicatie)
1. Achtergrond en ervaring	• Wat is uw huidige positie/functie? En hoe zou u uw betrokkenheid met cannabisbeleid omschrijven? • Sinds wanneer bent u hierbij betrokken? Waar was u bij betrokken (bijv. beleidsvorming, -advisering, onderzoek, politiek, etc.)?
2. Vragen over het in kaart brengen van aanbodmodellen voor cannabis	• Is dit een uitgebreid overzicht van de jure beleidsveranderingen die het aanbod van cannabis voor niet-medische doeleinden reguleren? • Wat waren de belangrijkste expliciete doelen van de beleidsveranderingen in rechtsgebied X [rechtsgebied waarmee de geïnterviewde bekend is]? a. En wat waren volgens u de belangrijkste impliciete of onuitgesproken doelen? • Is evaluatie van het nieuwe beleid wettelijk verplicht? • Hoe zou u het beschikbare bewijsmateriaal voor de effecten van het nieuwe beleid omschrijven? a. [Voor jurisdicties met regelgevingskaders op subnationaal niveau: is er variatie of homogeniteit tussen staten/provincies wat betreft hun evaluatie-inspanningen?]. • In hoeverre is er tijdens het hervormingsproces rekening gehouden met de verenigbaarheid met internationale en Europese verdragen en regelgeving?
3. Inzichten van experts in de selectie van casestudies	• Welke jurisdicties zijn volgens u bijzonder relevant voor een meer diepgaande analyse van het proces van beleidshervorming en -implementatie, om de Nederlandse beleidsvorming te informeren? a. Relevantie voor Nederland. b. Levensduur van het beleid (mix van nieuwe en oude regelgevingservaringen). c. Nabijheid tot Nederland (mix van Europese en niet-Europese ervaringen). d. Reikwijdte van het beleid (mix van nationale en subnationale regelgevingservaringen). e. Diversiteit van aanbodmodellen (mix van profit- en non-profitmodellen, verschillende mate van overheidsbemoeienis). f. Beschikbaarheid van onderzoek. • [Voor jurisdicties met subnationale regelgeving, bijv. Canada, VS, vraag expert om staten/provincies voor te stellen].
4. Vragen en afsluiting	• Hebt u nog aanvullende opmerkingen met betrekking tot dit onderwerp en/of ons onderzoek?

A.2. Topiclijst voor diepte-interviews met lokale experts

Topic	Vragen (indicatie)
1. Achtergrond en ervaring	• Wat is uw huidige positie/functie? En hoe zou u uw betrokkenheid bij het cannabisbeleid van uw land omschrijven? • Sinds wanneer bent u erbij betrokken? Waar was u bij betrokken? (bijv. beleidsvorming, -advisering, onderzoek, politiek, etc.)
2. Redenen aanpassing beleid	• [Land/jurisdictie] heeft de regelgeving voor verstrekking van cannabis voor recreatief gebruik gewijzigd (of opgesteld). Wanneer is dit proces begonnen? Hoe? • Wat waren de contextuele factoren en debatten rond de weg naar goedkeuring? • Wie was betrokken bij het voorstellen van de beleidsverandering? • Welke gebeurtenis was de aanleiding of wat bood de mogelijkheid om de regulering van het aanbod van cannabis bespreekbaar te maken? Wat bracht de discussie op gang? • Kunt u een of meerdere gebeurtenissen aanwijzen die het proces van (voorgenomen) beleidsveranderingen in gang hebben gezet? Welke? • Is er gestemd? Zo ja, hoe? Door wie? • Wat was het tijdbestek? • Wat probeert de (opgestelde) beleidsverandering te bereiken? Wat zijn de doelen? • Zijn deze aanzienlijk veranderd sinds het begin? Hoe? • Zijn er impliciete/onderliggende beleidsdoelen? • Hoe wordt of werd onderzoek/bewijs betrokken/geïntegreerd in (het ontwikkelen van) de beleidsdoelen? • Hoe was de openbare discussie over het voorgestelde beleid? • Welke beleidsdoelen of -effecten werden geformuleerd?
3. Betrokken partijen	• Welke actoren zijn cruciaal bij de implementatie van de (beoogde) beleidsveranderingen? Waarom? • Wat zijn hun verantwoordelijkheden? • Hoe wordt de samenwerking gewaarborgd? Zijn er bijzonderheden met betrekking tot de samenwerking tussen de betrokken partijen?

Topic	Vragen (indicatie)
4. Effecten (alleen bij landen waarbij beleidswijziging al is geïmplementeerd)	• Is er onderzoek gedaan naar de (mogelijke) effecten van de beleidsverandering? Zo ja, wat valt er op? • Wat is de empirische status van de gegevens? • Is er onderzoek gepland?
	• Welke effecten ziet u of verwacht u op het gebied van: • Gereguleerde cannabismarkten • Gedrag en consumptie • Volksgezondheid • Openbare veiligheid • Criminaliteit en illegale markten
	• Waren er onverwachte effecten van de (voorgestelde) beleidswijziging?
5. Lessen	• Hoe werd er rekening gehouden met eerdere internationale ervaringen/lessen? Welke landen werden in aanmerking genomen? Waarom?
	• Welke lessen kunnen worden getrokken uit de (voorgestelde) beleidsverandering in [land/jurisdictie]?

A.3. Zoekstrategie per database (27-28 februari 2024)

Kader A.1. Overzicht van het zoekprotocol.

Academische databases:

- PubMed (NIH/NLM)
- Criminal Justice Abstracts (EBSCOhost)
- EconLit (EBSCOhost)
- Academic Source Complete (EBSCOhost)
- Scopus (Elsevier)

Grijze literatuur:

- Google Scholar
- Google: Advanced Search
- ISSDP Grey Literature Bibliography
- Policy File Index (ProQuest)

De zoektermen werden aangepast aan de specifieke kenmerken van de zoekfuncties van de geraadpleegde databanken.

Afbakeningen:

Tijdsperiode: 2013 - 2024

Talen: Engels, Spaans, Frans, Duits

Landen/jurisdicties: Duitsland, Zwitserland, Uruguay, Quebec, Californië, Vermont

Hieronder wordt per bibliografische databank de zoekstrategie uiteengezet. Deze zijn op 27 en 28 Februari 2024 uitgevoerd.

PubMed

Set #	Zoekterm	Aantal resultaten
1 Recreatieve cannabis	((cannabis[ti] OR marijuana[ti] OR Cannabis[MAJR] OR "Marijuana Use"[MAJR] OR "Marijuana Smoking"[MAJR]) AND (adult*[tiab] OR adolescen*[tiab] OR teen*[tiab] OR recreation*[tiab] OR "non medical"[tiab] OR nonmedical[tiab] OR "non medicinal"[tiab] OR nonmedicinal[tiab] OR legal[tiab]))	8,529
2 Recreatieve en niet-medische cannabis	((cannabis[ti] OR marijuana[ti] OR marihuana[ti] OR ganja[ti] OR Cannabis[MAJR] OR "Marijuana Use"[MAJR] OR "Marijuana Smoking"[MAJR]) AND (recreation*[ti] OR "non medical"[ti] OR nonmedical[ti] OR "non medicinal"[ti] OR nonmedicinal[ti] OR legal*[ti] OR laws[tiab] OR law[tiab])) OR "nonmedical cannabis"[tiab:~3] OR "non medical cannabis"[tiab:~3] OR "nonmedicinal cannabis"[tiab:~3] OR "non medicinal cannabis"[tiab:~3] OR "recreational cannabis"[tiab:~2] OR "legal cannabis"[tiab:~2] OR "nonmedical marijuana"[tiab:~3] OR "non medical marijuana"[tiab:~3] OR "nonmedicinal marijuana"[tiab:~3] OR "non medicinal marijuana"[tiab:~3] OR "recreational marijuana"[tiab:~2] OR "legal marijuana"[tiab:~2] OR "marijuana legali*" [tiab] OR "cannabis legali*" [tiab]	3,635
3 Wetgeving + Beleid	legal*[tiab] OR regulat*[tiab] OR reform*[tiab] OR laws[tiab] OR law[tiab] OR lawful[tiab] OR policy[tiab] OR policies[tiab] OR legislat*[tiab] OR "Public Policy"[Mesh] OR "Legislation, Drug"[Mesh] OR "Government Regulation"[Mesh]	3,099,341
4 Landen, provincies, + staten	Germany[tiab] OR German*[ti] OR Deutschland*[ti] OR Switzerland*[tiab] OR Swiss[tiab] OR Uruguay*[tiab] OR Quebec*[tiab] OR California*[tiab] OR Vermont*[tiab] OR Germany[Mesh] OR Switzerland[Mesh] OR Uruguay[Mesh] OR Quebec[Mesh] OR California[Mesh] OR Vermont[Mesh]	427,123
5 Medical Cannabis en niet-de jure initiatieven	"medical cannabis"[tiab] OR "medicinal cannabis"[tiab] OR "medical marijuana"[tiab] OR "medicinal marijuana"[tiab] OR decrimin*[tiab] OR unregulat*[tiab] OR tolerat*[tiab] OR grassroot*[tiab] OR "Medical Marijuana"[Mesh]	207,356
6	((#1 OR #2) AND #3 AND #4) <u>NOT</u> #5	235

7 Publicatie- typen die worden uitgesloten	Address[pt] OR Autobiography[pt] OR Bibliography[pt] OR Biography[pt] OR "Clinical Trial Protocol"[pt] OR "Clinical Trial, Veterinary"[pt] OR "Collected Work"[pt] OR Congress[pt] OR "Consensus Development Conference"[pt] OR "Consensus Development Conference, NIH"[pt] Dictionary[pt] OR Directory[pt] OR "Duplicate Publication"[pt] OR "Electronic Supplementary Materials"[pt] OR "Equivalence Trial"[pt] OR "Expression of Concern"[pt] OR Festschrift[pt] OR "Interactive Tutorial"[pt] OR Interview[pt] OR "Introductory Journal Article"[pt] OR Lecture[pt] OR "Legal Case"[pt] OR News[pt] OR "Newspaper Article"[pt] OR "Observational Study, Veterinary"[pt] OR Overall[pt] OR "Patient Education Handout"[pt] OR "Periodical Index"[pt] OR "Personal Narrative"[pt] OR Portrait[pt] OR "Published Erratum"[pt] OR "Randomized Controlled Trial, Veterinary"[pt] OR "Retracted Publication"[pt] OR "Retraction of Publication"[pt] OR "Twin Study"[pt] OR "Video-Audio Media"[pt] OR Webcast[pt]	691,494
8	(#6 NOT #7) AND ((2013/1/1:2024/12/31[pdat]) AND (english[Filter] OR spanish[Filter] OR french[Filter] OR german[Filter]))	192

Criminal Justice Abstracts

Set #	Zoekterm	# van resultaten
1 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana)) AND ((TI adult* OR AB adult*) OR (TI adolescen* OR AB adolescen*) OR (TI teen* OR AB teen*) OR (TI recreation* OR AB recreation*) OR (TI "non medical" OR AB "non medical") OR (TI nonmedical OR AB nonmedical) OR (TI "non medicinal" OR AB "non medicinal") OR (TI nonmedicinal OR AB nonmedicinal) OR (TI legal OR AB legal))))	1,862
2 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana) OR (TI marihuana) OR (TI ganja) OR (KW "cannabis") OR (SU "cannabis (genus)") OR (KW "marijuana") OR (SU "marijuana"))) AND ((TI recreation*) OR (TI "non medical") OR (TI nonmedical) OR (TI "non medicinal") OR (TI nonmedicinal) OR (TI legali*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law))) OR TI((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)) OR AB((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)))	1,258

Set #	Zoekterm	# van resultaten
3 Wetgeving + Beleid	(TI legal* OR AB legal*) OR (TI regulat* OR AB regulat*) OR (TI reform* OR AB reform*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law) OR (TI lawful OR AB lawful) OR (TI policy OR AB policy) OR (TI policies OR AB policies) OR (TI legislat* OR AB legislat*) OR (KW "public policy") OR (SU "public policy (law)") OR (KW "policy") OR (KW "policy analysis") OR (KW "policy change") OR (SU "government regulation") OR (SU "government policy") OR (KW "regulation") OR (KW "legislation") OR (SU "legislation") OR (SU "legislation & society") OR (SU "legislation drafting") OR (SU "legislative amendments") OR (SU "legislative bills -- social aspects") OR (SU "legislative bodies") OR (SU "legislative committees") OR (SU "legislative intent") OR (SU "legislative oversight") OR (SU "legislative power") OR (SU "legislative reform") OR (SU "legislative resolutions") OR (SU "legislators") OR (KW "drug policy") OR (KW "drug policy reform") OR (SU "drug laws") OR (SU "drug legalization") OR (KW "drug law") OR (KW "drug law reform") OR (SU "marijuana laws") OR (SU "marijuana legalization") OR (KW "marijuana legalisation") OR (KW "marijuana legalization") OR (KW "marijuana legislation") OR (KW "marijuana law") OR (KW "marijuana laws")	189,959
4 Landen, Provincies, Staten	(TI Germany OR AB Germany) OR (TI German*) OR (TI Deutschland*) OR (TI Switzerland* OR AB Switzerland*) OR (TI Swiss OR AB Swiss) OR (TI Uruguay* OR AB Uruguay*) OR (TI Quebec* OR AB Quebec*) OR (TI California* OR AB California*) OR (TI Vermont* OR AB Vermont*) OR (KW "Germany") OR (SU "Germany") OR (SU "Switzerland") OR (KW "Switzerland") OR (KW "Uruguay") OR (SU "Uruguay")) OR (SU "Quebec (province)") OR (SU "Quebec (Quebec)") OR (KW "Quebec") OR (SU "California") OR (KW "California") OR (SU "Vermont") OR (KW "Vermont")	21,861
5 Medische cannabis en niet-de jure initiatieven	(TI "medical cannabis" OR AB "medical cannabis") OR (TI "medicinal cannabis" OR AB "medicinal cannabis") OR (TI "medical marijuana" OR AB "medical marijuana") OR (TI "medicinal marijuana" OR AB "medicinal marijuana") OR (TI decrimin* OR AB decrimin*) OR (TI unregulat* OR AB unregulat*) OR (TI tolerat* OR AB tolerat*) OR (TI grassroot* OR AB grassroot*) OR (KW "medical marijuana") OR (SU "medical marijuana") OR (KW "medical cannabis")	3,035
6	((S1 OR S2) AND S3 AND S4) <u>NOT</u> S5	110
7	S6 Limits: 20130101-20241231; English, Spanish, French, German; Academic Journals	80

EconLit

Set #	Zoekterm	# van resultaten
1 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana)) AND ((TI adult* OR AB adult*) OR (TI adolescen* OR AB adolescen*) OR (TI teen* OR AB teen*) OR (TI recreation* OR AB recreation*) OR (TI "non medical" OR AB "non medical") OR (TI nonmedical OR AB nonmedical) OR (TI "non medicinal" OR AB "non medicinal") OR (TI nonmedicinal OR AB nonmedicinal) OR (TI legal OR AB legal))))	175
2 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana) OR (TI marihuana) OR (TI ganja) OR (SU "cannabis") OR (KW "cannabis") OR (SU "marijuana") OR (KW "marijuana")) AND ((TI recreation*) OR (TI "non medical") OR (TI nonmedical) OR (TI "non medicinal") OR (TI nonmedicinal) OR (TI legali*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law))) OR TI((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)) OR AB((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)))	240
3 Wetgeving + Beleid	(TI legal* OR AB legal*) OR (TI regulat* OR AB regulat*) OR (TI reform* OR AB reform*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law) OR (TI lawful OR AB lawful) OR (TI policy OR AB policy) OR (TI policies OR AB policies) OR (TI legislat* OR AB legislat*) OR (SU "policy") OR (KW "policy") OR (SU "regulation*") OR (KW "regulation*") OR (SU "legislat*") OR (KW "legislat*")	759,026
4 Landen, Provincies, Staten	(TI Germany OR AB Germany) OR (TI German*) OR (TI Deutschland*) OR (TI Switzerland* OR AB Switzerland*) OR (TI Swiss OR AB Swiss) OR (TI Uruguay* OR AB Uruguay*) OR (TI Quebec* OR AB Quebec*) OR (TI California* OR AB California*) OR (TI Vermont* OR AB Vermont*) OR (SU "Germany") OR (KW "Germany") OR (SU "Switzerland") OR (KW "Switzerland") OR (SU "Uruguay") OR (KW "Uruguay") OR (SU "Quebec") OR (KW "Quebec") OR (SU "California") OR (KW "California") OR (SU "Vermont") OR (KW "Vermont")	65,223
5 Medische cannabis en niet-de jure initiatieven	(TI "medical cannabis" OR AB "medical cannabis") OR (TI "medicinal cannabis" OR AB "medicinal cannabis") OR (TI "medical marijuana" OR AB "medical marijuana") OR (TI "medicinal marijuana" OR AB "medicinal marijuana") OR (TI decrimin* OR AB decrimin*) OR (TI unregulat* OR AB unregulat*) OR (TI tolerat* OR AB tolerat*) OR (TI grassroot* OR AB grassroot*) OR (SU "medical marijuana") OR (KW "medical marijuana") OR (SU "medical cannabis") OR (KW "medical cannabis")	3,496
6	((S1 OR S2) AND S3 AND S4) <u>NOT</u> S5	7
7	S6 Limits: 20130101-20241231; English, Spanish, French, German; Academic Journals	4

Academic Source Complete

Set #	Zoekterm	# van resultaten
1 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana)) AND ((TI adult* OR AB adult*) OR (TI adolescen* OR AB adolescen*) OR (TI teen* OR AB teen*) OR (TI recreation* OR AB recreation*) OR (TI "non medical" OR AB "non medical") OR (TI nonmedical OR AB nonmedical) OR (TI "non medicinal" OR AB "non medicinal") OR (TI nonmedicinal OR AB nonmedicinal) OR (TI legal OR AB legal))))	6,790
2 Recreatieve cannabis	((((TI cannabis) OR (TI marijuana) OR (TI marihuana) OR (TI ganja) OR (SU "CANNABIS (Genus)") OR (SU "MARIJUANA"))) AND ((TI recreation*) OR (TI "non medical") OR (TI nonmedical) OR (TI "non medicinal") OR (TI nonmedicinal) OR (TI legali*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law))) OR TI((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)) OR AB((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legali*) N3 (cannabis OR marijuana)))	6,217
3 Wetgeving + Beleid	(TI legal* OR AB legal*) OR (TI regulat* OR AB regulat*) OR (TI reform* OR AB reform*) OR (TI laws OR AB laws) OR (TI law OR AB law) OR (TI lawful OR AB lawful) OR (TI policy OR AB policy) OR (TI policies OR AB policies) OR (TI legislat* OR AB legislat*) OR (DE "LEGISLATION") OR (DE "GOVERNMENT policy") OR (DE "PUBLIC policy (Law)") OR (DE "LAW reform") OR (DE "MARIJUANA laws") OR (DE "MARIJUANA legalization")	3,576,334
4 Landen, Provincies, Staten	(TI Germany OR AB Germany) OR (TI German*) OR (TI Deutschland*) OR (TI Switzerland* OR AB Switzerland*) OR (TI Swiss OR AB Swiss) OR (TI Uruguay* OR AB Uruguay*) OR (TI Quebec* OR AB Quebec*) OR (TI California* OR AB California*) OR (TI Vermont* OR AB Vermont*) OR (SU "Germany") OR (KW "Germany") OR (SU "Switzerland") OR (KW "Switzerland") OR (SU "Uruguay") OR (KW "Uruguay") OR (SU "Quebec") OR (KW "Quebec") OR (SU "California") OR (KW "California") OR (SU "Vermont") OR (KW "Vermont")	763,535
5 Medische cannabis en niet-de jure initiatieven	(TI "medical cannabis" OR AB "medical cannabis") OR (TI "medicinal cannabis" OR AB "medicinal cannabis") OR (TI "medical marijuana" OR AB "medical marijuana") OR (TI "medicinal marijuana" OR AB "medicinal marijuana") OR (TI decrimin* OR AB decrimin*) OR (TI unregulat* OR AB unregulat*) OR (TI tolerat* OR AB tolerat*) OR (TI grassroot* OR AB grassroot*) OR (SU "medical marijuana") OR (KW "medical marijuana") OR (SU "medical cannabis") OR (KW "medical cannabis")	125,533
6	((S1 OR S2) AND S3 AND S4) <u>NOT</u> S5	497
7	S6 Limits: 20130101-20241231; English, Spanish, French, German; Academic Journals	170

Scopus

Set #	Zoekterm	# van resultaten
1 Recreatieve cannabis	TITLE(cannabis OR marijuana) AND TITLE-ABS-KEY(adult* OR adolescen* OR teen* OR recreation* OR "non medical" OR nonmedical OR "non medicinal" OR nonmedicinal OR legal)	15,449
2 Recreatieve cannabis	(TITLE(cannabis OR marijuana OR marihuana OR ganja) AND TITLE-ABS-KEY(recreation* OR "non medical" OR nonmedical OR "non medicinal" OR nonmedicinal OR legal* OR laws OR law)) OR TITLE-ABS-KEY((nonmedical OR "non medical" OR nonmedicinal OR "non medicinal" OR recreation* OR legal*) W/3 (cannabis OR marijuana)) OR TITLE-ABS-KEY("marijuana legali*" OR "cannabis legali*")	7,577
3 Wetgeving + Beleid	TITLE-ABS-KEY(legal* OR regulat* OR reform* OR laws OR law OR lawful OR policy OR policies OR legislat*)	8,117,387
4 Landen, Provincies, Staten	TITLE-ABS-KEY(Germany OR German* OR Deutschland* OR Switzerland* OR Swiss OR Uruguay* OR Quebec* OR California* OR Vermont*)	1,547,964
5 Medische cannabis en niet-de jure initiatieven	TITLE-ABS-KEY("medical cannabis" OR "medicinal cannabis" OR "medical marijuana" OR "medicinal marijuana" OR decrimin* OR unregulat* OR tolerat* OR grassroot*)	316,537
6	((#1 OR #2) AND #3 AND #4) <u>AND NOT</u> #5	387
7	#6 AND PUBYEAR > 2012 AND PUBYEAR < 2025 AND (LIMIT-TO (LANGUAGE , "english") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "german") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "french") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "spanish") OR LIMIT-TO (LANGUAGE , "portuguese")) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))	346

Policy File Index

SET	Zoekterm	# van resultate
1 Recreatieve cannabis	title ((cannabis* OR marijuana* OR marihuana* OR ganja*) AND (recreation* OR nonmedical OR "non-medical" OR nonmedicinal OR "non-medicinal" OR legal)) OR abstract ((cannabis* OR marijuana* OR marihuana* OR ganja*) AND (recreation* OR nonmedical OR "non-medical" OR nonmedicinal OR "non-medicinal" OR legal))	98
2 Wetgeving + Beleid	title ((legal* OR regulat* OR reform* OR laws OR lawful OR policy OR policies OR legislat* OR "govern* regulat*")) OR abstract ((legal* OR regulat* OR reform* OR laws OR lawful OR policy OR policies OR legislat* OR "govern* regulat*"))	107,138
3 Landen, Provincies, Staten	title ((Germany* OR German* OR Switzerland* OR Swiss* OR Uruguay* OR Quebec* OR California* OR Vermont*)) OR abstract ((Germany* OR German* OR Switzerland* OR Swiss* OR Uruguay* OR Quebec* OR California* OR Vermont*))	9,693
4 Medische cannabis en niet-de jure initiatieven	title ((tolerate* OR grassroot* OR decrimin* OR unregulat* OR "un-regulat*" OR "medical cannabis*" OR "medicinal cannabis*" OR "medical marijuana*" OR "medicinal marijuana*")) OR abstract ((tolerate* OR grassroot* OR decrimin* OR unregulat* OR "un-regulat*" OR "medical cannabis*" OR "medicinal cannabis*" OR "medical marijuana*" OR "medicinal marijuana*"))	909
5 Combine Concepts	#1 AND #2 AND #3	14
6 Exclude Medical Cannabis	#5 NOT #4	12
7 Limiters	#6 AND Applied Filters: 2013-01-01 – present; English, Spanish	11

Advanced Google

SET	Zoekterm	# van resultaten
1 Californië, VS	all these words: (California legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND site: .gov OR .org OR .edu AND Tools > Any Time > Custom Range... 01/01/2013 – Today	5
2 Duitsland	all these words: (Germany German legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND site: .org OR .de AND Tools > Custom Range... 01/01/2013 – Today	11
3 Québec	all these words: (Québec legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND filetype: PDF AND site: .ca OR .org AND Tools > Any Time > Custom Range... 01/01/2013 – Today	14
4 Zwitserland	all these words: (Switzerland Swiss legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND site: .org OR .ch AND Tools > Any Time > Custom Range... 01/01/2013 – Today	4
5 Uruguay	all these words: (Uruguay legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND site: .org OR .uy AND Tools > Any Time > Custom Range... 01/01/2013 – Today	5
6 Vermont, VS	all these words: (Vermont legislat*) AND this exact word or phrase: (marijuana*) AND any of these words: (recreational OR nonmedicinal OR legal) AND site: .gov OR .org OR .edu AND Tools > Any Time > Custom Range... 01/01/2013 – Today	6

ISSDP

SET	Advanced Google Search	# van resultaten
1 Californië, VS	marijuana OR cannabis "california" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	1
2 Duitsland	marijuana OR cannabis "germany" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	0
3 Québec	marijuana OR cannabis "Québec" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	0
4 Zwitserland	marijuana OR cannabis "switzerland" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	0
5 Uruguay	marijuana OR cannabis "uruguay" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	3
6 Vermont, VS	marijuana OR cannabis "vermont" AND site: https://www.issdp.org/bibliography/	1
7 Landen, Provinces, Staten	ISSDP BIBLIOGRAPHY > Search Results for: Vermont California Québec Uruguay Switzerland Germany	2

Google Scholar

De eerste 100 resultaten zijn geselecteerd, gesorteerd naar relevantie.

SET	Publish or Perish (macOS GUI Edition) Search	# van resultaten
1 Recreatieve cannabis	Keywords: (marijuana* cannabis* recreation* policy policies legislati*) AND Title words: (Vermont California Québec Uruguay Switzerland German* Swiss) AND Years: 2013 –	1,816

Bijlage B: Lijst van geïnterviewden

DEEL I: Inventarisatie

Naam	Organisatie/Universiteit
Anonieme medewerker	EUDA - European Union Drugs Agency
Anonieme medewerker	UNOCD - United Nations Office on Drugs and Crime
Eric Sevigny	Georgia State University
Wayne Hall	University of Queensland

DEEL II: Verdiepende casestudies

Naam	Organisatie/Universiteit
Anonieme medewerker	Institut für Therapieforschung
Anonieme medewerker	Instituto de Regulación y Control del Cannabis, Uruguay
Anonieme medewerker	Junta Nacional de Drogas, Uruguay
Anonieme medewerker 1 en 2	Observatorio Uruguayo de Drogas, Uruguay
Anonieme medewerker 1, 2 en 3	Federal Office of Public Health, Switzerland
Barbara Burri	Stadt Zürich
Brad Rowe	UCLA Luskin School of Public Affairs
Carlos Nordt	Universität Zürich
Cat Packer	Drug Policy Alliance
Danny Paradis	Royal Canadian Mounted Police, Quebec
Eva Hoch	Institut für Therapieforschung
François Gagnon	Canadian Centre on Substance Use and Addiction
James Pepper	Cannabis Control Board, Vermont
Jonathan Caulkins	Carnegie Mellon University
Julien Fortier	SQDC
Philip Lamy	Vermont State University
Sebastian Sobota	Universität Mainz

Bijlage C: Deelnemers validatiewerkshops

Workshop met beleidsmakers:

Naam	Organisatie
Dick Reinking	Gemeente Utrecht
Fetze Guijking	Inspectie Justitie en Veiligheid
Iris Siereveld	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Liefke Huizinga	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Luc van Deurse	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Marcel de Kort	Nationaal Rapporteur Verslavingen
Yvette van Groeningen	Gemeente Amsterdam

Workshop met academici⁵⁵:

Naam	Organisatie/Universiteit
Arjan Nuijten	Universiteit van Amsterdam
Edward Kleemans	Vrije Universiteit Amsterdam
Marjan Möhle	Trimbos-instituut
Masha Fedorova	Radboud Universiteit Nijmegen
Renske Spijkerman	Parnassia Addiction Research Centre

55

Twee experts waren na aanvankelijke bevestiging door omstandigheden op de dag zelf verhinderd.

Bijlage D: Details van literatuurstudies over effecten

Tabel D.1. Overzicht van literatuur over effecten – Vermont

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Effectcategorie	Geëvalueerd Resultaat	Methode	Periode	Overzicht van de uitkomsten
West et al. (2022)	Het beschrijven van sociodemografische, cognitieve en gedragmatige correlaten van kennis over cannabisbeleid bij jongvolwassenen	Beleidskennis	Beleidskennis onder jongvolwassenen	Bivariabele en multivariabele analyses	2019	60,1% van de deelnemers (n= 1,037) beschreef het cannabisbeleid van de staat correct. Jonge leeftijd, niet- witte etniciteit en het hebben van een lagere opleiding waren negatief gecorreleerd met kennis van het beleid. Recent en regelmatig cannabisgebruik was positief gecorreleerd met beleidskennis. Beleidskennis kwam vaker voor bij jongvolwassenen die een licht risico op schade door wekelijks cannabisgebruik zagen of het ermee eens waren dat regelmatig cannabisgebruik op jonge leeftijd de aandacht negatief kan beïnvloeden.

Tabel D.2. Overzicht van literatuur over effecten - Californië

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
De prevalentie en frequentie van middelengebruik						
Doran et al. (2021)	Het onderzoeken of de frequentie van cannabisgebruik veranderde na de legalisatie van verkoop in Californië onder jongvolwassenen die geen dagelijkse en nooit-dagelijkse sigarettenrokers waren.	Prevalentie	Aantal dagen cannabis gebruikt in de afgelopen 14 dagen.	Multilevel regressie	2015- 2019	Geen statistisch significante verandering in het aantal dagen cannabis gebruikt in de laatste 14 dagen na de legalisatie van recreatief gebruik. Het aantal dagen dat cannabis werd gebruikt in de laatste 14 dagen nam statistisch significant toe na legalisatie voor vrouwen en e-sigaretgebruikers.
Gali et al. (2021)	De cannabisgebruikspatronen, blootstelling en perceptie van de voordelen of nadelen van cannabisgebruik voor de lichamelijke en geestelijke gezondheid en het welzijn van Californische volwassenen karakteriseren.	Prevalentie Volksgezond- heid Percepties van consu- menten	Prevalentie van cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen; Blootstelling aan het cannabisgebruik van anderen. Gezondheidspercepties van cannabisgebruik.	Logistische regressiemodellen en gegeneraliseerde schattingsvergelijkingen.	2017- 2018	Statistisch significante toename in de frequentie van cannabisgebruik onder volwassenen in de afgelopen 30 dagen vanaf 10 dagen voor de implementatie van retail tot 1 maand na de implementatie van de verkoop, met een aanhoudende toename gedurende 6 maanden na de implementatie van retail. Geen statistisch significante verandering in blootstelling aan het cannabisgebruik van anderen vóór tot na de implementatie van de retailmarkt. Statistisch significante toename in de perceptie van de gezondheidsvoordelen van cannabisgebruik 6 maanden na de implementatie van de retailmarkt vergeleken met 10 dagen voor de implementatie van de retailmarkt.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(t)en	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
García-Ramírez et al. (2023)	Het verband onderzoeken tussen de legalisatie van cannabis voor recreatief gebruik in Californië in 2016 en alcohol- en marihuanagebruik onder jongeren in groep 7, 9 en 11.	Prevalentie	Prevalentie van gelijktijdig gebruik van alcohol en cannabis in de afgelopen 30 dagen.	Multilevel regressieanalyses	2010-2019	Statistisch significante toename van alcohol- en cannabisgebruik onder jongeren na legalisatie door de staat.
Han & Shi (2023)	Nagaan of de beschikbaarheid van verkooppunten voor cannabis en de aanwezigheid van uithangborden in de winkel die wijzen op cannabis en borden die gezondheidsvoordelen promoten in dispensaria, verband houden met cannabisgebruik en risicopercepties in Californië.	Prevalentie Percepties van consumenten	Prevalentie van cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen; Perceptie van het roken van cannabis als schadelijk.	Logistische regressieanalyses	2020	De beschikbaarheid van cannabiswinkels binnen 2 mijl van iemands huis, en de aanwezigheid van in-store borden die de beschikbaarheid van cannabis aangeven en borden die de gezondheidsvoordelen van cannabis promoten, waren statistisch significant geassocieerd met een verhoogde prevalentie van cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen en verminderde risicopercepties.
Kan et al. (2020)	De impact bepalen van de legalisatie van cannabis voor recreatieve doeleinden in Californië en de invoering van de retailmarkt op cannabisgebruik onder adolescenten en jongvolwassenen die betrokken zijn bij het justitiële systeem.	Prevalentie	Aantal cannabisgebruikers onder adolescenten en jongvolwassenen die betrokken zijn bij het justitiële systeem.	Generalized estimating equation populatiegemiddelde modellering.	2011-2018	Geen statistisch significante verandering in het aantal cannabisgebruikers onder adolescenten en jongvolwassenen die betrokken zijn bij het justitiële systeem na legalisatie of implementatie na verkoop in vergelijking met vóór de legalisatie in Californië.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(t)en	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Kan et al. (2022)	Nagaan in welke mate het cannabisgebruik, het gebruik van andere middelen en het aantal cannabis-gerelateerde overtredingen door mannelijke jongeren in het justitiële systeem significant toenamen na de legalisatie in Californië.	Prevalentie Misdaad	Frequentie van cannabisgebruik onder mannelijke justitieel betrokken jongeren. Frequentie van ander middelengebruik onder mannelijke justitieel betrokken jongeren. Aantal cannabis-gerelateerde rijden onder invloed onder mannelijke jongeren die betrokken zijn bij het justitiële systeem. Percentage illegale cannabisverkoop onder mannelijke jongeren die betrokken zijn bij het justitiële systeem.	Generalized estimating equation populatiegemiddelde modellering.	2011-2020	Statistisch significante toename in frequentie van cannabisgebruik na legalisatie onder Californische mannelijke justitieel betrokken jongeren. Statistisch significante afname in sigarettengebruik na legalisatie onder Californische mannelijke justitiabelen. Geen statistisch significante verandering in alcoholgebruik of niet-cannabisgebruik van illegale drugs na legalisatie onder Californische mannelijke justitiabelen. Geen statistisch significante verandering in het aantal gevallen van illegaal dealen van cannabis of rijden onder invloed na legalisatie onder Californische mannelijke jongeren die betrokken zijn bij justitie.
Lee et al. (2020)	Het vergelijken van de percentages cannabis bij zwangere personen in een populatie voor universeel drugsonderzoek vóór en onmiddellijk na de invoering van de retailmarkt in Californië.	Prevalentie	Aantal zwangere vrouwen dat positief test op cannabisgebruik in een verwijskliniek.	Regressieanalyse	2016-2018	Statistisch significante toename in het aantal zwangere vrouwen dat positief test op cannabis en die universele drugstests onderging in Californië van vóór de legalisatie tot daarna. Geen statistisch significante verschillen in neonatale resultaten tussen cannabisgebruikers en niet-gebruikers.
Meng, Yu, & Ponce (2022)	Het gebruik van sigaretten, e-sigaretten en cannabis onder jongvolwassenen van 18-25 jaar in Californië onderzoeken.	Prevalentie	Gebruik van sigaretten, e-sigaretten of cannabis in de afgelopen 30 dagen.	Bivariate chi-kwadraattests Logistische regressie	2017-2018	Statistisch significante toename in het cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen tussen 2017 en 2018.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(t)en	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Nguyen et al., (2023)	Veranderingen onderzoeken in de perceptie door jongvolwassenen van de schadelijkheid van tabaks- en cannabisgebruik en associaties van schadelijkheidspercepties met gebruiksgedrag voor en na de legalisatie van Californië.	Prevalentie	Perceptie van de schadelijkheid van cannabis- en tabaksgebruik. Cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen Tabaksgebruik gedurende de afgelopen 30 dagen.	Mixed-effects lineair en logistisch regressiemodel.	2014- 2020	Het cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen vertoonde een statistisch significante toename van 28,5% bij de start in 2014 tot 32,9% bij de follow-up in 2019-2020.
O'Hara, Paschall, & Grube (2023)	Nagaan of het verband tussen de legalisatie van Californië en alcohol- en cannabisgebruik en medegebruik door adolescenten sterker is in steden met een grotere beschikbaarheid van cannabis en alcohol in de retailmarkt.	Prevalentie	Gebruik van cannabis gedurende de afgelopen 30 dagen. Alcoholgebruik in de afgelopen 30 dagen.	Multilevel logistische regressie met gemengde effecten.	2010- 2019	Geen statistisch significante link tussen legalisatie en cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen onder jongeren. Statistisch significante afname van alcoholgebruik in de afgelopen 30 dagen onder adolescenten na legalisatie. Statistisch significante interactie tussen legalisatie en dichtheid van verkooppunten van cannabis, wat wijst op een grotere waarschijnlijkheid van alcoholgebruik en gelijktijdig gebruik van alcohol en cannabis bij adolescenten na legalisatie in steden met een grotere beschikbaarheid van cannabis in de retailmarkt, maar niet voor cannabisgebruik.
Paschall, García- Ramírez, & Grube (2021)	De effecten onderzoeken van de legalisatie van Californië op het levenslange en afgelopen 30 dagen cannabisgebruik onder adolescenten tijdens de schooljaren 2017-2018 tot 2018-2019 in vergelijking met eerdere seculiere trends, en de verschillende effecten onderzoeken per klas, geslacht, etnische achtergrond en ras.	Prevalentie	Levenslang marihuana-gebruik. Gebruik van cannabis in de afgelopen 30 dagen.	Multilevel logistische regressieanalyses.		Legalisering statistisch significant geassocieerd met een toename in de waarschijnlijkheid van levenslang en afgelopen 30 dagen cannabisgebruik ten opzichte van eerdere trends. Legalisering houdt statistisch significant meer verband met toenames in prevalentie van cannabisgebruik onder 7e versus 9e en 11e klassers, vrouwen versus mannen, niet-Hispanic versus Hispanic jongeren, en blank versus African American, American Indian/Native Alaskan, en multiraciale jongeren.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Rogers et al. (2022)	Verschillen onderzoeken in het gebruik van cannabis voor recreatief gebruik door adolescenten in de afgelopen 30 dagen in 120 plaatsen in Californië met verschillende lokale regelgevingen, waarvan sommige cannabisretail toestaan en andere dit verbieden.	Prevalentie	Gebruik van cannabis voor recreatief gebruik gedurende de afgelopen 30 dagen.	Lineaire regressie	Niet vermeld	Het wonen in jurisdicties die niet-medische retail toestaan, was statistisch significant geassocieerd met een hoger cannabisgebruik in de afgelopen 30 dagen en met een grotere perceptie van toegang tot cannabis onder adolescenten.
Young-Wolff et al. (2021)	Het verband beoordelen tussen de beschikbaarheid van cannabis voor recreatief gebruik en cannabisgebruik onder zwangere vrouwen die worden geholpen door het gezondheidssysteem van Kaiser Permanente Northern California (KPNC) tijdens het eerste jaar van de start van de retailverkoop in Californië in 2018.	Prevalentie	Prenataal cannabisgebruik vastgesteld aan de hand van zelfrapportage of toxicologische resultaten, op basis van de beschikbaarheid in de retailmarkt.	Logistische regressie	2018	Een langere rijtijd naar de dichtstbijzijnde cannabisverkoper was statistisch significant geassocieerd met een lagere kans op cannabisgebruik. Het hebben van meer verkooppunten binnen 15 minuten rijden was statistisch significant geassocieerd met een grotere kans op cannabisgebruik in vergelijking met het niet wonen binnen 15 minuten rijden van een verkooppunt.
Young-Wolff et al. (2022b)	Om te testen of pandemie-gerelateerde toenames in prenataal cannabisgebruik groter waren onder zwangere personen met een grotere beschikbaarheid van cannabis via retail in de buurt van hun huis of onder degenen die in jurisdicties woonden waar retail is toegestaan.	Prevalentie	Prenataal cannabisgebruik door toxicologisch onderzoek	Onderbroken tijdreeksen	2019-2020	Vóór de pandemie was het prenatale cannabisgebruik statistisch significant hoger onder degenen die zich binnen 10 minuten vs. 10 minuten of meer rijden van het dichtstbijzijnde verkooppunt bevonden, en dit verband bleef bestaan tijdens de pandemie.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(t)en	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Volksgezondheid en veiligheid						
Grigorian et al. (2019)	De impact onderzoeken van de legalisatie van cannabis op patiënten die zich melden bij een level-I traumacentrum in Californië, en nagaan of een pediatrische subgroep van patiënten een toename had in het gebruik van marihuana na de legalisatie.	Volks- gezondheid	Aantal patiënten dat positief screent op cannabis via toxicologische rapporten.	Regressieanalyses	2013- 2017	Statistisch significante toename van cannabispositieve traumapatiënten na legalisatie. Volwassen cannabispositieve traumapatiënten na legalisatie voldeden vaker aan de criteria voor activering van kritieke trauma's en hadden een hoger sterftecijfer. Hoewel er geen statistisch significante verandering te zien was van voor naar na de legalisatie, was het cannabisgebruik onder pediatrische patiënten tussen 12-17 jaar zeer hoog (39,3% voor, 46,4% na).
Kharrazi et al. (2023)	Het bepalen van het niveau van blootstelling aan tabak en cannabis bij zwangere vrouwen van zes ras/ethniciteitsgroepen (zwart, Latijns-Amerikaans, Aziatisch-Indiaans, Indiaans, Vietnamees en blank) in de eerste drie jaar na de invoering van de retailverkoop van cannabis in Californië.	Volks- gezondheid	Blootstelling aan tabak en cannabis bij zwangere vrouwen.	Beschrijvende statistische gegevens over laboratoriumanalyses van opgeslagen serum.	2018- 2020	Vergeleken met de andere onderzochte ras-/ethniciteitsgroepen hadden zwarte en blanke proefpersonen de hoogste percentages en niveaus van blootstelling aan cannabis in de onderzoekspopulatie van prenatale screeningsdeelnemers in de eerste drie jaar na de legalisering van cannabis in Californië.
Kruse et al. (2023)	Nagaan of de legalisatie van Californië invloed had op de prevalentie van drugs en alcohol die werden aangetroffen bij slachtoffers van aanrijdingen met motorvoertuigen.	Verkeers- veiligheid	Detectie van drugs en alcohol bij slachtoffers van aanrijdingen met motorvoertuigen.	Regressieanalyse	2006- 2018	Geen statistisch significante verandering in de incidentie van THC-positiviteit bij patiënten die betrokken waren bij aanrijdingen met motorvoertuigen in Californië van voor naar na de legalisatie. Een kwart van de patiënten test positief op THC bij aanrijdingen met motorvoertuigen, wat hoger is dan in alle andere staten die werden waargenomen.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Roth et al. (2022)	Het beoordelen van de blootstelling aan cannabis in Californië van voor tot na de legalisatie en van voor tot na de implementatie van de retailmarkt.	Volks- gezondheid	Daadwerkelijke of vermoedelijke blootstelling aan cannabis in vergiftigingsgevallen	Analyse van onderbroken tijdreeksen	2016 - 2020	Statistisch significante toename van blootstelling aan cannabis na legalisatie in 2016 vergeleken met vóór de legalisatie. Statistisch significante toename van de blootstelling aan cannabis na de implementatie van de retailmarkt in 2018 vergeleken met vóór de implementatie. Statistisch significante toename van blootstelling aan cannabis onder kinderen jonger dan 13 jaar van vóór naar na de legalisatie en van vóór naar na de implementatie van de retailmarkt. Geen statistisch significante verandering in blootstelling aan cannabis onder kinderen van 13 jaar of ouder vóór tot na de legalisatie of vóór tot na de implementatie van de retailmarkt.
Percepties over cannabisgebruik en gedrag van consumenten						
Friese (2017)	Onderzoeken hoe jongeren in Noord-Californië aankijken tegen marihuana en wat hun motieven zijn om marihuana te gebruiken	Percepties van consu- menten	Motivaties van jongeren om wel/niet cannabis te gebruiken	Kwalitatieve semi- gestructureerde interviews	Niet vermeld	Tieners noemden het wijdverspreide gebruik van cannabis door mensen die ze kennen en de legalisatie voor medisch en recreatief gebruik als bewijs dat cannabis niet schadelijk is.
Gimelli et al. (2021)	De opslagpraktijken van cannabis in Californische huishoudens met kinderen en de houding ten opzichte van cannabisgebruik en voorlichting over opslag in Californië beoordelen	Consument- en-gedrag Percepties van consu- menten	Percepties en prevalenties van opslagpraktijken voor cannabis	Beschrijvende statistieken	2018	Cannabisgebruikers en niet-gebruikers met kinderen vonden veilige opslag van cannabis in huis over het algemeen belangrijk. 44,8% van de cannabisgebruikers meldde dat hun thuis bewaarde cannabis achter slot en grendel zat en verborgen was voor kinderen. Onder de gebruikers was de meest voorkomende bron van opslagadvies vrienden en familie.

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Young- Wolff et al. (2022a)	De perspectieven van zwangere personen op de legalisatie van cannabis voor volwassenen in Californië in relatie tot prenataal cannabisgebruik en overtuigingen karakteriseren	Percepties van consu- menten	Percepties van zwangere vrouwen	Semigestructureerde focusgroepen	2021	Zwangere vrouwen ervaren een grotere beschikbaarheid in de retailmarkt, een groter gemak en discretie van levering, en wijdverspreide marketing en reclame na legalisatie. Zwangere vrouwen vonden dat er minder stigma was na de legalisatie, waardoor het prenatale cannabisgebruik toenam; ze vonden dat de legalisatie patiënten meer vertrouwen gaf en meer bereidheid om hun gebruik van cannabis tijdens de zwangerschap te bespreken met hun verloskundige of gynaecoloog. Zwangere vrouwen hebben meer vertrouwen in de kwaliteit en veiligheid van legale producten; ze hebben het gevoel dat er na de legalisatie een gevarieerd aanbod van producten is.
Economische effecten						
He et al. (2024)	De omvang en kenmerken van de legale cannabisindustrie in Californië beschrijven in vergelijking met andere legale staten	Economisch	Omvang van legale cannabissector Salarissen van banen in de legale cannabissector	Gegeneraliseerde synthetische controles	1998- 2020	De legale cannabismarkt in Californië wordt gekenmerkt door grotere cannabisbedrijven en een hogere jaarlijkse vergoeding per cannabiswerker dan Colorado, Oregon en Washington, mogelijk door de regelgeving in die staat die grotere, meer verticaal geïntegreerde bedrijven stimuleert. Consistente cannabis-gerelateerde banengroei in Californië, Oregon, Colorado en Washington

Bron	Doelstelling/ onderzoeksvraag	Algemene categorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Plakias et al. (2022)	Nagaan of de legalisering van cannabis in Californië een impact heeft gehad op de banksector van de staat, of de impact verschilt per type legale cannabisactiviteit en hoe de federale bankregelgeving van invloed is op cannabisboeren, -bedrijven en financiële instellingen.	Economisch	Uitgebreide marge van legale cannabisactiviteit op belangrijke bankindicatoren Impact van uitgebreide marge van legale cannabisactiviteit op belangrijke bankindicatoren	Verschil-in-verschil-analyse Geïnterviewde belanghebbenden uit de cannabisindustrie	2015-2020	Statistisch significante toename van financiële activa in het hele district voor nationale banken van \$741.012.763 voor provincies met legale teelt. Een extra productievergunning in een county is statistisch significant geassocieerd met een toename van \$62.274.210 in de totale bankactiva in een county; een extra retailvergunning is statistisch significant geassocieerd met een toename van \$42.088.024. Bij banken met alleen filialen in Californië neemt de grootte van deze waarden af tot in de tienduizenden, maar blijven statistisch significant. Geen statistisch significant verband tussen het aantal kweekvergunningen en de bankindicator, wat suggereert dat bedrijven met toegevoegde waarde meer betrokken zijn bij, of meer invloed hebben op, de banksector. Bevestigd door kwalitatieve analyse die suggereert dat veel cannabisbesteders nog steeds geen toegang hebben tot banken en zich grotendeels bezighouden met een contante economie, zelfs als er conventionele financiële diensten voor hen beschikbaar zijn, waardoor ze genoodzaakt zijn om niet-traditionele financieringsregelingen te treffen. De meeste geïnterviewde vertegenwoordigers van financiële instellingen meldden dat hun instellingen niet bewust cannabisbankieren of leningen verstrekken aan cannabisbedrijven, en degenen die dat wel doen, wijzen op verschillende uitdagingen en kosten die daarmee gepaard gaan.

Tabel D.3. Overzicht van literatuur over effecten - Quebec

Bron	Doelstelling/ Onderzoeksvraag	Algemene categorie	Uitkomstmaten	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Zuckerman et al. (2021)	Onderzoeken of het gebruik van cannabis (ooit, laatste-maand, regelmatig) onder scholieren van het middelbaar onderwijs veranderde na de legalisering van cannabis op 17 oktober 2018, in 4 provincies Quebec, Ontario, Alberta, Brits Columbia	Prevalentie	Ooitgebruik (lifetime prevalentie), laatste-maand prevalentie, frequent gebruik	Analyses van cross-sectionele data en longitudinale data (m.b.v. logistische regressie)	2016-2019	Geen verschillen in de cross-sectionele metingen of de 3 cohorten in het laatste-maand en frequent gebruik. Alleen een statistisch significante toename in de cross-sectionele analyses (schooljaren 2016/2017 en 2017/2028 vergeleken met 2018/2029), maar niet in de cohortanalyses. Hierbij waren geen verschillen tussen de provincies. Wél lag het regelmatig gebruik in het algemeen het laagst in Quebec.
Nguyen & Mital (2022)	Onderzoeken van de invloed van de verhoging van de wettelijke leeftijdsgrens voor cannabis van 18 naar 21 jaar op 20 januari 2020. ⁵⁶	Prevalentie	Cannabisgebruik in de afgelopen 3 maanden.	'Difference-in difference' methode: vergelijking tussen voor en na legalisering in Quebec versus alle andere (9) provincies. Regressie-analyses.	2018-2020	In de totale steekproef (15-20 jaar) was de toename in de prevalentie van voor naar na verhoging van de minimumleeftijd, 6,1 procentpunten lager dan de toename in de referentiegroep (alle andere provincies). Aparte analyses voor leeftijdsgroepen 15-17 jaar en 18-20 jaar, lieten zien dat de relatieve 'daling' (ofwel de kleinere toename) vooral was toe te schrijven aan leeftijdsgroep 18-20: in Quebec was deze stijging 16,1 procentpunten lager dan in de referentiegroep. Onder 15-17-jarigen werden geen significant verschillen gevonden.

Bron	Doelstelling/ Onderzoeksvraag	Algemene categorie	Uitkomstmaten	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
L'Heureux et al. (2024)	Observationeel onderzoek naar de incidentie van cannabis-gerelateerde psychotische episodes geregistreerd door spoedeisende hulp afdelingen onder volwassenen 12 maanden voor de legalisering vergeleken met de 12 maanden na legalisering.	Volks- gezondheid	Percentage psychotische episodes (volgens DSM-5) gerelateerd aan cannabisgebruik	Chi-kwadraat test voor de vergelijking van geregistreerde psychotische episodes voor en na en wel en niet cannabis-gerelateerd, op basis van gegevens van 3 ziekenhuizen in Quebec City	2017-2019	Het percentage aan cannabis gerelateerde psychotische episodes ten opzichte van alle psychotische episodes in de 12 maanden voor legalisering verschilde niet significant van het percentage na legalisering (36,0 procent versus 37,7 procent).
Auger et al. (2021)	Onderzoek naar trends in cannabis-gerelateerde ziekenhuisopnames onder m.n. jongeren (<10, 10-14, 15-19, >20 jaar) voor en na legalisering	Volks- gezondheid	Ziekenhuisopnames gerelateerd aan cannabisgebruik (ontslagdiagnoses, ICD-10). Aantal per 100.000 en aandeel (procent van alle opnames)	Vergelijking van postlegalisering periode (17 oktober, 2018 tot 31 maart, 2019) met dezelfde periode een jaar eerder voor de legalisering en de periode kort voor legalisering (4 mei 2018-16 oktober 2018). Analyses op basis van 95% betrouwbaarheidsintervallen.	2017-2019	De resultaten wezen niet op een toename in cannabis gerelateerde ziekenhuisopnames onder meisjes en oudere jongens (15-19 jaar), althans op de korte termijn. Onder jongens van 10-14 jaar werd een (niet significante) toename in cannabis-gerelateerde opnames gevonden van 5,2 per 100.000 een jaar voor legalisering naar 9,5 per 100.000 na legalisering.

Bron	Doelstelling/ Onderzoeksvraag	Algemene categorie	Uitkomstmaten	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Myran et al. (2023)	Onderzoeken van trends van ziekenhuisopnames door een cannabis-gerelateerde intoxicaties onder kinderen van 0-9 jaar in 4 provincies (waaronder Quebec), in de periode voor legalisering en de periode na legalisering waarbij eerst alleen wiet (dried flower) was toegestaan en daarna ook edibles (Ontario, Alberta en Brits Columbia) versus trends in Quebec waarin gedurende de hele periode (vrijwel alle) edibles verboden waren.	Volks- gezondheid	Cannabisintoxicaties volgens ICD-10 codes T40.7 en F12.X als hoofd of nevendiagnose	Vergelijking tussen pre-legalisering, post-legalisering periode 1 (alleen wiet/dried flower toegestaan) en postlegalisering periode 2 (ook edibles toegestaan in 3 provincies behalve Quebec)). Analyses: beschrijvende statistiek en Poisson regressieanalyses	2015-2021	Vóór legalisering varieerde het aandeel van ziekenhuisopnames vanwege een cannabisintoxicatie in verhouding tot het totaal ziekenhuisopnames voor intoxicaties onder kinderen van 31 van de 808 (3,8%) in Québec tot 45 van de 643 (7,0%) in Alberta en Brits-Columbia. Gedurende periode 1 nam het aandeel opnames vanwege een cannabisintoxicaties per 1000 ziekenhuisopnames vergelijkbaar toe in alle provincies: met een factor 3,1 in Quebec (van 38,50 tot 117,52) en een factor 2,6 in de 3 andere provincies (van 57,42 naar 149,71). Gedurende periode 2 nam het aantal ziekenhuisopnames vanwege een cannabisintoxicatie per 1000 verder toe met een factor 2,2 in Ontario, Brits Columbia, Alberta (318,04) vergeleken met periode 1. Daarentegen is het percentage per 1000 ziekenhuisopnames met een cannabisintoxicatie in Quebec (137,93) niet veranderd tijdens periode 2 vergeleken met periode 1.
Myran et al. (2022)	Onderzoeken van ontwikkelingen in het aanbod van legale cannabis (in winkels) in alle jurisdicties van Canada gedurende twee jaar de legalisering, en het onderzoeken van verschillen tussen jurisdicties	Aanbod/ markt	O.a. aantal cannabiswinkels: absoluut en per 100.000 inwoners (15+) en openingstijden.	O.a. descriptieve statistiek.	18 november 2018-18 oktober 2020	Tussen 1 maand en 2 jaar na legalisering nam het aantal cannabiswinkels per inwoner met 684% toe. Er was een grote variatie tussen jurisdicties: in Alberta waren er na twee jaar 24 keer meer winkels per inwoner dan Quebec (14,3 versus 0,6 winkels per 100.000 inwoners). In het algemeen was de toegankelijkheid (aantal winkels en >openingstijden) tot cannabiswinkels groter in jurisdicties met particuliere winkels vergeleken met jurisdicties met overheidswinkels.

Bron	Doelstelling/ Onderzoeksvraag	Algemene categorie	Uitkomstmaten	Methodologie	Bestu- deerde periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Wadsworth et al. (2023)	Onderzoek naar het aandeel cannabisgebruikers dat cannabis legaal koopt naar type cannabisproduct, provincie en frequentie van gebruik gedurende twee jaar na legaliseren in 10 provincies	Aanbod/ markt	% respondenten (laatste-jaar cannabisgebruikers) die aangeven een cannabisproduct legaal te kopen (alles=100%: iets=1-99%, niets=0%)	Cross-sectionele survey metingen (International Cannabis Policy Survey). Descriptieve statistiek, regressie-analyses.	2019-2021	Voor alle provincies samengenomen varieerde (in 2021) het percentage cannabisconsumenten dat in de afgelopen 12 maanden al hun cannabisproducten legaal hadden verkregen van 49% voor vast concentraat tot 82% voor cannabisdrankjes. Het aandeel consumenten dat cannabisproducten altijd legaal kocht was hoger in 2021 dan in 2020. Wekelijks of frequentere gebruikers hadden meer kans om "sommige" (versus "geen") van hun producten legaal te kopen dan minder frequente consumenten. De legale aankoop van cannabisproducten varieerde per provincie. Meest opvallend was de kleinere kans op legale aankoop in Quebec van producten waarvan het legale aanbod beperkt was, met name edibles. Andere verschillen: consumenten van marihuana ('dried flowers') in Quebec hadden een grotere kans om "al" hun marihuana legaal te kopen dan consumenten in British Columbia en Ontario. Consumenten van cannabis olie (voor oraal gebruik) in Quebec hadden een grotere kans om "een deel" van hun orale oliën legaal te verkrijgen vergeleken met alle andere provincies behalve Ontario.
Fataar et al. (2024)	Onderzoeken van de verdeling van cannabiswinkels in wijken naar niveau van achterstand (economisch of sociaal gedepriveerd)	Aanbod/ markt	Aantal cannabiswinkels per 100.000 inwoners (15+) naar type wijk	Postcode gegevens van cannabiswinkels, demografische informatie. Descriptieve statistieken.	2018-2021	Op nationaal niveau waren er in september 2021 ongeveer 8,0 cannabiswinkels per 100.000 inwoners van 15 jaar en ouder. In Quebec was dit het laagst: 0,6 per 100.000 inwoners van 15 jaar en ouder. Meer cannabiswinkels bevonden zich in de 'sociaal meest achtergestelde' of 'sociaal' achterstandswijken waar een groter aandeel inwoners alleenstaand is, gescheiden, ongehuwd of in een eenoudergezin leeft. In Quebec bevond respectievelijk 23% en 33% van de winkels zich in de meest sociaal gedepriveerde of gedepriveerde wijken. In de (meest) sociaal 'bevoorrechte' wijken was dit 7%.

Tabel D.4. Overzicht van literatuur over effecten - Uruguay.

Referentie	Doelstelling/ Onderzoeks-vraag	Algemene resultaatcategorie	Geëvalueerd(e) resulta(a)t(en)	Methodologie	Bestudeer- de periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Laqueur et al. (2020)	De effecten van de regulering van het cannabisaanbod op het cannabisgebruik door adolescenten beoordelen	Prevalentie en mid-delengebruik	Cannabisgebruik	Gegeneraliseerde synthetische controles	2014-2018	De auteurs hebben geen effect waargenomen van de invoering en vroege implementatie van de cannabisregulering in Uruguay op het zelfgerapporteerde cannabisgebruik onder middelbare scholieren (inclusief gebruik in het afgelopen jaar, in de afgelopen maand, frequent gebruik gedefinieerd als gebruik in 10 dagen of meer in de afgelopen maand), noch op het waargenomen risico van gebruik. De perceptie van de beschikbaarheid van cannabis nam volgens de auteurs wel toe.
Rivera-Aguirre et al. (2022)	De effecten van de regulering van het cannabisaanbod op de prevalentie van riskant en frequent cannabisgebruik onder adolescenten beoordelen	Prevalentie en mid-delengebruik	Cannabisgebruik	Herhaalde cross-sectionele onderzoeken met behulp van difference-in-difference methoden	2007-2018	De auteurs ontdekten dat de regulering van het cannabisaanbod geen verband hield met een toename van het gebruik in het afgelopen jaar of de afgelopen maand onder middelbare scholieren. Ze merkten echter op dat riskant (op basis van de Cannabis Abuse Screening Test) en frequent cannabisgebruik tijdelijk toenamen in 2014 (toen de legalisatie was goedgekeurd maar het aanbod nog niet volledig was ingevoerd) onder 18-21-jarige middelbare scholieren. Beide indicatoren namen daarna af, wat volgens de auteurs suggereert dat het regelgevingskader niet bijdroeg aan een algehele verandering in de consumptiepatronen onder die groep.
Kilmer et al. (2022)	Het verband beoordelen tussen elk van de gereguleerde aanbodmodellen en verkeersongevallen met letsel	Andere	Verwondingen in het verkeer	Model met twee vaste effecten	2013-2019	De auteurs vonden dat het aantal mensen dat geregistreerd staat als thuiswerker positief geassocieerd is met verkeersongevallen waarbij gewonden vallen. De verbanden voor de andere twee in Uruguay gereguleerde aanbodmodellen waren inconsistent. De studie stelde geen causale mechanismen vast die ten grondslag liggen aan de gerapporteerde verandering.

Referentie	Doelstelling/ Onderzoeks-vraag	Algemene resultaatcategorie	Geëvalueerd(e) resulta(t)en	Methodologie	Bestudeer- de periode	Samenvatting van legalisatie-specifieke bevindingen
Nazif-Munoz et al. (2020)	Het verband beoordelen tussen het cannabisbeleid van Uruguay in 2013 en de variatie in verkeersdoden	Andere	Verwondingen in het verkeer	Analyse van onderbroken tijdreeksen	2012-2017	De auteurs ontdekten dat het nieuwe beleid in verband kan zijn gebracht met een toename van dodelijke verwondingen in het verkeer. Aangezien de apotheekverkoop pas in 2017 werd ingevoerd, heeft dit bewijs betrekking op vroege ontwikkelingen na de implementatie - mogelijk alleen toe te schrijven aan thuisteelt en Cannabis Social Clubs.
Queirolo et al. (2023a)	Nagaan hoe cannabislegalisatie de manier kan beïnvloeden waarop gebruikers toegang hebben tot cannabis	Andere	Overgang naar legale markt	Twee enquêtes onder hoogfrequente gebruikers, met behulp van Respondent Driven Sampling	2014 2017	De auteurs ontdekten dat de ondervraagde gebruikers geleidelijk overstapten naar de legale cannabismarkt (van 0,6% van de ondervraagden in 2014 naar 14% in 2017). Grijs (gedefinieerd als cannabis die oorspronkelijk legaal werd geproduceerd maar op illegale wijze werd gedistribueerd) en illegale markten zijn nog steeds belangrijke bronnen voor de ondervraagde frequente gebruikers (respectievelijk 44% en 41% in 2017). De toename in de toegang tot legaal aanbod en grijze bronnen, evenals de afname in het betrekken van illegale leveranciers waren statistisch significant. Ondervraagde geregistreerde gebruikers deden ook een beroep op meerdere cannabisbronnen, waaronder zowel illegale als legale aanvoer.
Queirolo et al. (2023b)	Het effect van de Uruguayaanse cannabislegalisatie op de houding ten opzichte van cannabisconsumenten beoordelen	Andere	Houding ten opzichte van cannabisgebruikers	Conjoint experiment in nationaal onderzoek	2017	De auteurs ontdekten dat cannabisconsumenten die legaal cannabis kopen (d.w.z. geregistreerde gebruikers zijn) sociaal meer geaccepteerd worden. De voorkeur van de respondenten ging uit naar burens die zelden cannabis gebruiken, de vereiste registratie hebben voltooid en cannabis kopen via een van de legale leveringsmodellen.