



Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik

Samenvatting

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



EUROPE



Voor meer informatie over deze publicatie, ga naar www.rand.org/t/RRA3423-1

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

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 voornamelijk 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 thuishuizen of cannabisclubs bedient andere typen cannabisconsumenten dan een model met verkooppunten. In Uruguay bijvoorbeeld is getracht om via het reguleren van verschillende aanbodmodellen (thuishuizen, 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 cannabishervormingen 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 thuishuizen

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 terecht komt 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.

Verschillende 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 signaleerd 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 | <p>Ontwikkel een coherente en door onderzoek geïnformeerde beleidstheorie met doelstellingen, maatregelen en beoogde uitkomsten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 | <p>Formuleer doelen gericht op de specifieke context van Nederland, bijvoorbeeld omtrent wat te doen met:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 | <p>Maak zo helder mogelijk hoe en wanneer het cannabisbeleid geëvalueerd dient te worden en met welk doel, specificeer bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 | <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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. |