

Op weg naar een nieuwe cannabismarkt

Een evaluatie van de voorbereidingsfase van het
Experiment Gesloten Coffeeshopketen

Samenvatting

Paul Boekhoorn
Ton Nabben
Michelle Bruijn

BBSO

BBSO
Nijmegen

drs. Paul Boekhoorn
p.boekhoorn@bbso.nl
info@bbso.nl

dr. Ton Nabben
a.l.w.m.nabben2@hva.nl

mr. dr. Michelle Bruijn
l.m.bruijn@rug.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Nijmegen, oktober 2024

© 2024; BBSO. Auteursrechten 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 print-outs, kopieën, of op welke andere manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbenden.

Foto cover: Adobe Stock.

Samenvatting

Achtergrond

Het Nederlandse softdrugsbeleid wordt al sinds de jaren zeventig gekenmerkt door een aanpak waarbij de verkoop van cannabis in coffeeshops, onder bepaalde voorwaarden, wordt gedoogd. De productie van en handel in cannabis worden echter niet gedoogd maar zijn strafbaar gesteld in artikel 3 van de Opiumwet. Dit zorgt voor een min of meer paradoxale situatie waarin een coffeeshophouder de cannabis niet legaal kan inkopen maar wel gedoogd kan verkopen. Het idee van regulering van de toevoer van cannabis naar de coffeeshops is in de afgelopen drie decennia meerdere malen in de Tweede Kamer en door een groep van burgemeesters aan de orde gesteld, maar opeenvolgende kabinetten wezen dit idee, onder meer met een verwijzing naar internationale afspraken en vanwege een politieke voorkeur voor juist een meer repressieve aanpak in het coffeeshopbeleid, steeds af. Het rapport 'Het failliet van het gedogen' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)¹ in 2015 gaf de politieke discussie hierover echter een nieuwe impuls en vormde de opmaat voor een initiatiefwetsvoorstel van D66 vanuit de Tweede Kamer voor het wettelijk gedogen van de teelt en verkoop van cannabis via een 'gesloten coffeeshopketen'.

Experiment gesloten coffeeshopketen

Als reactie op de politieke en bestuurlijke discussie en het initiatiefwetsvoorstel, kondigde het nieuw gevormde kabinet Rutte III in oktober 2017 in haar regeerakkoord aan een '*Experiment gesloten coffeeshopketen*' te zullen starten. Het wietexperiment heeft tot doel na te gaan of en hoe gereguleerde, professionele telers, in een gesloten keten, op kwaliteit gecontroleerde cannabis 'gedecriminaliseerd' aan coffeeshops kunnen leveren². Dit betekent dat tijdens de experimentele periode de teelt, distributie en verkoop van cannabis onder bepaalde voorwaarden niet langer strafbaar zijn. De geslotenheid van de keten moet ervoor zorgen dat inmenging van illegale cannabisproducten en -producenten en het weglekken van gereguleerd geteelde cannabis naar andere kanalen dan de coffeeshops worden voorkomen.

Het experiment omvat een (tijdelijke) regulering van (een deel van) de cannabismarkt en niet een legalisering daarvan. Met de experimentele aanpak, in 10 middelgrote gemeenten, zouden de mogelijke effecten van de regulering op de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast kunnen worden gemeten. In het licht van mogelijke reacties op dat moment van omringende landen, diende het experiment volgens het kabinet beperkt van omvang te zijn, een tijdelijk karakter te hebben en omkeerbaar te zijn.³

¹ Meesters, M. (2015). *Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. Bestuurlijke werkgroep modernisering cannabisbeleid, VNG.

² Voor de leesbaarheid spreken we over het 'wietexperiment' in plaats van het 'Experiment gesloten coffeeshopketen'. Wietexperiment dekt overigens niet geheel de lading, want het experiment gaat over het gereguleerd telen, distribueren en verkopen van cannabis, dus niet alleen van wiet, maar ook van hasj.

³ Er zijn inmiddels verschillende internationale ontwikkelingen op dit gebied waardoor de positie van Nederland in het gevolgde cannabisbeleid ook in een bredere context kan worden geplaatst (zie Hoorens et al. (2024). *Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik*).

Doel, probleemstelling en aanpak evaluatie

Het wietexperiment kent een lange voorgeschiedenis: de aankondiging in het regeerakkoord van Rutte III dateert van oktober 2017 en in december 2023 zijn de gemeenten Breda en Tilburg met de ingelaste aanloopfase gestart. De overgangsfase is vervolgens in alle 10 geselecteerde experimentgemeenten in juni 2024 ingegaan. De verantwoordelijke ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben om een evaluatie van het proces gevraagd om inzicht verkrijgen in wat er sinds het besluit tot het uitvoeren van het wietexperiment ‘goed en minder goed’ is gegaan op een aantal onderdelen tijdens de voorbereidingen van het experiment. Daarmee kunnen geleerde lessen van deze fase in kaart worden gebracht. De evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) door BBSO uitgevoerd.

Als probleemstelling voor de evaluatie van het proces is geformuleerd:

‘Wat is tot op heden goed en minder goed gegaan bij het experiment wat betreft de totstandkoming en invulling van het juridisch kader en het beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving, de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen betrokken partijen, de werving en selectie van deelnemende gemeenten en telers, de inhoudelijke inbreng van betrokken partijen en de communicatie, en welke lessen kunnen hiervan geleerd worden?’

De evaluatie omvat een analyse van de aanleiding van het wietexperiment en van de verschillende processen tijdens de voorbereidingsfase over een periode van ruim 6 jaar, waarbij, naast de politiek en de ministeries, de medewerking van een groot aantal organisaties en partijen benodigd is om een gesloten keten van gereguleerde productie, distributie en verkoop van cannabis in lokale verkooppunten mogelijk te maken. Hiertoe zijn onder andere verschillende typen documenten beoordeeld en interviews met een groot aantal stakeholders van overheidsorganisaties op nationaal en lokaal niveau afgenomen. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van JenV en VWS, leden van de adviescommissie Knottnerus, burgemeesters van experimentgemeenten, beleidsmedewerkers van de 10 experimentgemeenten, beleidsmedewerkers van de gemeenten waar de teelt van cannabis plaatsvindt/gaat vinden, vertegenwoordigers van de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie (OM) en vertegenwoordigers van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Er is met in totaal 48 personen van publieke partijen gesproken. In het onderzoek zijn ook de private partijen betrokken: er zijn interviews afgenomen met 6 aangewezen cannabistelers, 22 coffeeshophouders in de experimentgemeenten, 6 informanten vanuit de coffeeshopbranche en er zijn werkbezoeken gebracht aan coffeeshops en telers. Tot slot is een expertmeeting met vier wetenschappers georganiseerd. Deze deskundigen hebben de verkregen inzichten over de voorbereidingsfase van het wietexperiment vanuit een criminologisch en bestuurskundig perspectief beoordeeld.

Totstandkoming en invulling juridisch kader wietexperiment

Tijdens de voorbereidingsfase van het wietexperiment is als voortvloeisel van het politiek debat een uitgebreid en gedetailleerd juridisch kader ontwikkeld. De wet- en regelgeving, die 1 juli 2020 in werking is getreden, omvat de Wet, het Besluit en de Regeling. In het Besluit zijn de in de wet neergelegde hoofdlijnen van het experiment nader in regels uitgewerkt.

Hieraan voorafgaand is in de Tweede en Eerste Kamer uitgebreid gedebatteerd over het doel en de opzet van het wietexperiment en over de invulling van het Besluit. Tussen het indienen van het wetsvoorstel (juli 2018) en de inwerkingtreding van de wet (juli 2020) zit twee jaar en dit komt redelijk overeen met de gemiddelde doorlooptijd van reguliere wetgevingsprocessen. Ofschoon de duur van het wetgevingsproces van het wietexperiment niet sterk afwijkend is van andere wetgevingsprocessen, is de mogelijk snelle invoering van de experimenteerwet teniet gedaan door de behandeling in de Eerste Kamer en de tijd die het kostte tot inwerkingtreding van de wet. De rol van de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel in het licht van uitvoerbaarheid, noodzaak en wetkwaliteit vormt hierin, naast het politieke oordeel, een belangrijke factor.

Een deel van het beleid is na de inwerkingtreding van de wet opgenomen in aangepaste regelgeving, onder andere in enkele wijzigingen van het Besluit. Zo is tijdens de voorbereidingsfase gebleken dat een aantal eisen voor coffeeshophouders in de experimentgemeenten en telers aanpassing of verduidelijking behoefde (waaronder regels over de handelsvoorraad van een coffeshop en regels voor de telers over de wijze waarop zij afval van hennep of hasj dienen te vernietigen). De regeling geeft een nadere uitwerking aan de wet en het besluit. Hierin staan onder andere nadere regels over de loting en selectie van telers en eisen over de kwaliteit van de cannabis en verpakkingen. De regeling en het besluit zijn na de inwerkingtreding van de wet tijdens de voorbereidingsfase in totaal driemaal gewijzigd.

Formele rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking partijen in wietexperiment

Het creëren van een gesloten coffeeshopketen, in een voor de overheid relatief onbekende, deels illegale 'schemermarkt', kan als een grote overheidsoperatie worden beschouwd mede omdat deze betrekking heeft op de gehele keten van productie, distributie en verkoop van cannabis. Bij de voorbereiding van het wietexperiment is door de twee verantwoordelijke ministeries een groot aantal stakeholders betrokken voor wie de formele rollen, verantwoordelijkheden en vormen van samenwerking nader bepaald dienden te worden.

De rol en verantwoordelijkheden van de 10 experimentgemeenten⁴ zijn vastgelegd in het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen. De deelname aan het experiment betekent in formele zin dat de betreffende gemeenten de verordeningen en beleidsregels aanpassen zodat ze overeenkomen met de landelijke wettelijke regels. Ook dienen de gemeenten voorbereidingen te treffen voor het toezicht op de coffeshops, in overeenstemming met de regels van het experiment en in samenwerking met landelijke toezichthoudende instanties.

In het streven naar een gecontroleerde regulering van de cannabismarkt met een strikt gesloten keten van productie, vervoer, inkoop en verkoop van cannabis, speelt toezicht een belangrijke rol. Hiertoe hebben betrokken organisaties (IJenV, NVWA, gemeenten, politie en OM) een gezamenlijk Toezicht- en handhavingsarrangement opgesteld. Daarin zijn de afstemming in overleg en afspraken over feitelijke samenwerkingsactiviteiten vastgelegd, met name wat betreft de inzet van de IJenV, de NVWA en gemeentelijke toezichthouders. De inzet van de politie en het OM rondom het wietexperiment zal zich beperken tot opsporing en vervolging bij 'flagrante schendingen' van de

⁴ De volgende 10 gemeenten zijn voor het experiment geselecteerd: Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Voorne aan Zee en Zaanstad. In deze 10 gemeenten bevinden zich in totaal 79 verkooppunten van cannabis.

experimentele wet- en regelgeving (i.c. wanneer de geslotenheid of de integriteit van de keten wordt aangetast).

Voor de productie van gereguleerde cannabis is een selectieprocedure opgezet waarbij aangewezen telers, als private bedrijven, een aanwijzing krijgen om grootschalig wiet en hasj voor recreatief gebruik te telen. In het Besluit zijn artikelen opgenomen voor het handelen van de overheid bij de aanvraag en selectie van (maximaal 10) telers, de aanwijzing als teler, de eisen aan aangewezen telers en de mogelijke intrekking van de aanwijzing als teler.

De eisen aan coffeeshophouders zijn opgenomen in het Besluit en deze gelden voor alle coffeeshops in de betreffende gemeente. In het Besluit zijn artikelen opgenomen over de verkoop van hennep of hasjiesj, de handelsvoorraad, eisen aan verkopend personeel en voorlichting, de verpakking en de tracering van de hennep of hasjiesj in de coffeeshop op basis van het track & trace systeem⁵.

Daarnaast dienen de coffeeshops te voldoen aan de door de burgemeester van de experimentgemeente op grond van artikel 12 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen gestelde nadere regels. De coffeeshops worden voor het toezicht op de geslotenheid van de keten aan de hand van het ontwikkelde track & trace systeem door de IJenV en gemeentelijke toezichthouders gecontroleerd.

Gemeenten en het wietexperiment

De werving en selectie van 10 experimentgemeenten heeft plaatsgevonden door een uitvraag bij coffeeshopgemeenten door de twee ministeries en vervolgens een selectieronde door de adviescommissie Knottnerus⁶. Het kabinet heeft de nominatie van gemeenten door de commissie overgenomen. Deze selectie is goed gegaan: geselecteerde experimentgemeenten zijn positief over het toegepaste selectie- en nominatieproces in de voorbereidingsfase. De urgentie om in het licht van de achterdeurproblematiek stappen te ondernemen is bij enkele gemeenten duidelijk aanwezig en door hen aan het Rijk kenbaar gemaakt; enkele andere gemeenten hebben vooral belangstelling voor de haalbaarheid van een gesloten keten en hebben meer getemperde verwachtingen over mogelijke effecten op onder meer criminaliteit, veiligheid en gezondheid van consumenten.

Ook de aanpassingen in de lokale regelgeving bij de gemeenten vanwege het wietexperiment zijn goed gegaan en hebben niet tot vertragingen in de voorbereidingsfase geleid. Het is ook geen formeel knelpunt geworden in de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en de gemeenten die het wietexperiment (zullen) uitvoeren. De burgemeesters van de experimentgemeenten hebben de mogelijkheid om nadere regels voor de coffeeshops te bepalen, hetgeen de gemeenten als een belangrijke rol van de burgemeester, i.c. de lokale overheid, beschouwen.

Gemeenten waar telers van gereguleerde cannabis zich (zullen) vestigen, waren in de voorbereidingsfase van het experiment in eerste instantie nog niet bekend en zijn niet in de wet- en regelgeving (van juli 2020) vernoemd. Zij zijn via de aanvraag van de aspirant telers bij het ministerie van VWS formeel bij het experiment betrokken. De burgemeesters van de gemeenten waar een teler

⁵ In het track & trace systeem worden de geteelde cannabisproducten voorzien van een unieke identificatiemarkering.

Hierdoor kan toezicht worden gehouden op waar het product is geteeld, aan wie het is geleverd en hoeveel er is verkocht.

⁶ Deze commissie, onder voorzitterschap van professor Knottnerus, heeft de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Medische Zorg en Sport in haar eerste rapport geadviseerd over de opzet van een gesloten cannabisketen (juni 2018). De commissie heeft daarna ook een advies aan de ministers uitgebracht over de nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen (augustus 2019).

een aanvraag voor had gedaan, hebben een advies over de openbare orde en veiligheid (een OOV-advies) aan de ministeries mogen uitbrengen.

De werving en selectie van cannabistelers voor wietexperiment

De telers zijn als producent van cannabis de eerste schakel in de voorgestelde gesloten coffeeshopketen. In dit licht diende in de voorbereidingsfase een transparante en adequate werving en selectie plaats te vinden van private partijen die aan de eisen van een gereguleerde teelt van cannabis zouden kunnen voldoen. In het Besluit van het wietexperiment zijn de regels over de aanvraag van een aanwijzing als teler en de eisen waaraan een teler dient te voldoen, opgenomen. In het experimenteel model is gekozen voor een beperkt aantal grootschalige cannabisproducenten die onder controle van de landelijke overheid staan (in dit opzicht te beschouwen als een 'gereguleerde privatisering' van de cannabismarkt). In het Besluit is vastgelegd dat ten hoogste 10 telers aangewezen konden worden. Na de ontvangst van 147 aanvragen van private partijen voor het produceren van gereguleerd geteelde cannabis, is door een landelijke werkgroep een selectie gemaakt van 51 aanvragen (afkomstig van 42 gegadigden). Vervolgens heeft een loting plaatsgevonden aangezien er meer aanvragen van telers positief zijn beoordeeld dan het vastgestelde maximale aantal van 10 telers. Bij de keuze voor een lotingsprocedure wijzen de ministeries op het principe van 'schaars recht' en de rol van het mededingingsrecht.⁷

Het selectie- en aanwijzingsproces van cannabistelers heeft veel tijd in beslag genomen en is in zijn uitvoering tijdens de voorbereidingsfase minder goed gegaan. In de eerste fase van de selectie is een toetsingsprocedure toegepast die weinig zicht gaf op wie van de aanvragers uiteindelijk aan alle criteria zouden kunnen voldoen. De gegevens van het ingediende bedrijfsplan, teeltplan, beveiligingsplan en opgave van een mogelijke locatie hebben hiervoor te weinig basis gegeven. Het ontbreken van de feitelijke beschikking over een (definitieve) locatie voor telers heeft tot lange procedures geleid. De knelpunten rondom 'teeltlocatie en ruimtelijke ordening' hebben weinig aandacht gekregen van de ministeries, terwijl hierin een van de vertragende factoren in het gehele proces is terug te vinden. De telers hebben bovendien bij hun voorbereidingen vanwege gewijzigde marktomstandigheden met hogere kosten te maken gekregen. Mede in dit licht hebben zij aanvullende financieringskanalen moeten aanboren. Een aantal telers heeft tussentijds eigendoms- en bedrijfsstructuren aangepast, hetgeen mede tot nieuwe langdurende Bibob-procedures⁸ heeft geleid. Ook de problematiek rondom telers die geen bankrekening konden openen, is niet voorzien. In de voorbereidingsfase is tot slot door de ministeries tot de zomer van 2024 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een voorschrift te verbinden aan de aanwijzing als teler ten aanzien van de ingebruikneming van de aanwijzing. Er is in dit opzicht geen formele vorm van stimulering van de voortgang bij de productie van cannabis door de ministeries toegepast.

⁷ Een recht (of vergunning) is schaars als het aantal aanvragers groter is dan het maximaal aantal beschikbare vergunningen. De rechtsnorm is daarbij gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen.

⁸ Dat is een integriteitsonderzoek naar de achtergrond van de aanvrager en het bijbehorende bedrijf. Dit onderzoek wordt uitgevoerd op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Inbreng en ervaringen van betrokken partijen bij het experiment

Aangezien het wietexperiment een regulering beoogt van een bestaande, niet-legale, cannabismarkt, waarin publieke en private partijen verschillende posities en belangen hebben, is de vraag gesteld welke inbreng betrokken partijen hebben geleverd en welke ervaringen zij hebben gehad.

Inbreng kabinet en parlement in voorbereidingsfase experiment

De start van het wietexperiment is in 2017 als compromis tussen coalitiepartijen in het regeerakkoord van Rutte III opgenomen. De politieke wens om de cannabisketen te reguleren, was daarmee uiteenlopend tussen regeringspartijen, met alleen D66 als uitgesproken voorstander van het experiment. In de voorbereidingsfase zijn over de wetgeving uitgebreide plenaire debatten in het parlement gevoerd, veel schriftelijke Kamervragen gesteld en elf moties en vier amendementen ingediend. Het wetsvoorstel voor het wietexperiment is 22 januari 2019 met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen; de Eerste Kamer heeft het voorstel op 12 november 2019 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. In het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV is afgesproken dat het wietexperiment zou worden uitgebreid met een 11^e gemeente, zijnde een grote stad. Het kabinetsplan om in dit kader Amsterdam (stadsdeel Oost) in het wietexperiment op te nemen, is echter door een nipte meerderheid van de Tweede Kamer op 5 maart 2024 afgewezen.

Inbreng en ervaringen bestuurders experimentgemeenten

De trage voortgang in de voorbereidingsfase van het experiment is een vast agendapunt in het bestuurlijk overleg tussen burgemeesters van experimentgemeenten en ministeries geweest. Er is door lokale bestuurders gepleit voor een versnelling van het proces en waarbij na verloop van tijd is voorgesteld een testfase op kleine schaal in het experiment in te bouwen. Dit is de opmaat geweest voor de start van de ingelaste aanloopfase in december 2023 in de gemeenten Tilburg en Breda. De politieke druk van lokale bestuurders is mede een factor geweest in de vormgeving van deze aanloopfase in het experiment, die als aparte fase eerder niet was voorzien.

Inbreng en ervaringen teeltgemeenten

De teeltgemeenten hadden in brede zin weinig zicht op de mogelijke impact van de teeltproductie van cannabis op de omgeving en werden geconfronteerd met knelpunten rondom ruimtelijke ordeningsaspecten binnen hun gemeente (wat betreft omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen en inspraak van omwonenden bij een teeltlocatie). De afstemming tussen ministeries en teeltgemeenten is in dit opzicht minder goed gegaan en de ministeries hebben hierin weinig verantwoordelijkheid genomen. Het ontbreken van zicht op de impact van relevante ruimtelijke ordeningsaspecten en het ontbreken van ondersteuning hierbij door de ministeries zien teeltgemeenten als knelpunten in de voorbereidingsfase.

Inbreng en ervaringen instanties voorbereiding toezicht en handhaving

In het wietexperiment zijn nieuwe, specifieke taken toebedacht aan de IJenV en de NVWA. De IJenV houdt toezicht op de geslotenheid van de keten in zijn totaliteit, vanaf de teelt tot en met de verkoop in de coffeeshops, en de NVWA houdt toezicht op de teelt en de kwaliteit van de hennep of hasjiesj, de verpakking hiervan, en het afficheringsverbod voor de telers. Het organiseren van deze nieuwe taken heeft deze organisaties tijd en energie gekost, zowel inhoudelijk als in capaciteit, maar niet tot

een grote vertraging in het gehele proces van de voorbereidingsfase geleid. In de aanvangsfase, waarin de afspraken over samenwerking gemaakt dienden te worden, bleek dat de organisaties niet altijd goed op de hoogte waren van ieders taken en visie op hun inzet voor het experiment. Met name de communicatie tussen de toezichthoudende partijen IJenV en NVWA enerzijds en politie/OM anderzijds is in de beginfase niet helder geweest en heeft extra tijd gekost bij het vaststellen van het handhavingsarrangement.

Het toezicht van de IJenV geldt ook voor de coffeeshops in de experimentgemeenten; de handhaving aldaar vindt echter plaats door de gemeenten. Het toezicht op de coffeeshops vindt daarbij zowel plaats door de IJenV als door de lokale overheid. De vormgeving van toezicht en handhaving in de lokale experimentele setting brengt een aanpassing en uitbreiding met zich mee waarbij nieuwe samenwerkingsvormen tussen partijen (IJenV en gemeente) moeten worden gerealiseerd. Ten behoeve van het toezicht in de gehele keten (bij de telers, de distributie en de coffeeshops) is in opdracht van het ministerie van JenV een track & trace systeem door de Justitiële Informatiedienst (Justid) ontwikkeld. Dit systeem is vanaf de basis, door de overheid en zonder inbreng van bestaande externe expertise, opgebouwd en heeft kinderziekten gekend.

Inbreng en ervaringen instanties voor opsporing en vervolging

Vanuit het gekozen uitgangspunt dat in het wietexperiment de bestuurlijke handhaving het primaat heeft, nemen de politie en het OM de positie in van 'observanten op afstand'. De politie zal zo mogelijk op verzoek van een toezichthouder op lokaal niveau als 'sterke arm' optreden in het geval dat openbare orde en veiligheid in het geding zijn. Het OM neemt in het kader van het experiment wel deel aan overleggen op verschillende niveaus, maar geeft aan geen deelnemer aan het experiment te zijn. Het OM zal wel besluiten tot een opsporingsonderzoek en vervolgingsbeslissing bij 'flagrante overtredingen' van de regels van het experiment. Hiertoe is een centraal meldpunt ingericht door politie en OM.

Inbreng en ervaringen cannabistelers

In het selectie- en aanwijzingsproces van de telers zijn verschillende vertragingmomenten opgetreden, waardoor de voortgang in de voorbereidingsfase is gehinderd en een start van de experimentele fase is uitgesteld. Sinds de ingelaste aanlooffase, in Tilburg en Breda medio december 2023, leveren 3 telers gereguleerde cannabis aan de coffeeshops. Ook sinds de start van de overgangsfase in juni 2024 in de tien experimentgemeenten wordt alleen door deze 3 telers cannabis geleverd. Een meerderheid van de aangewezen telers heeft in de voorbereidingsfase één of meerdere knelpunten en vertragingen ervaren: in het vinden en bemachtigen van een geschikte teeltlocatie, in de opzet van de bedrijfsstructuur en zekerstelling van de financiering, in het doorlopen van een Bibob-procedure en het bemachtigen van een bankrekening. De mate waarin de telers deze knelpunten tijdens de voorbereidingsfase feitelijk hebben ervaren, loopt uiteen, hetgeen ook geldt voor het moment waarop zij tegen deze vraagstukken aanliepen. Zo is een van de telers al in een vroeg stadium in staat gebleken om grootschalig te produceren, terwijl andere telers zich deels nog in een proeffase bevinden waarin zij nog kleinschalig wiet produceren. Opscaling kan plaatsvinden na een bepaalde aanlooptijd in het teeltproces dat, mede in de expertiseopbouw, nodig is voor het verkrijgen van de gewenste kwaliteit van de gereguleerde wiet. De productie van hasj stelt hen voor grote uitdagingen: er zijn vraagtekens over de mogelijk te behalen kwaliteit van de hasj in vergelijking

met de al langer beschikbare Marokkaanse hasj op de markt en over de te maken (hogere) kosten voor de productie van hasj. In deze context kunnen aangewezen telers overwegen geen hasj te produceren, waardoor het aanbod van gereguleerde hasj binnen het experiment (mogelijk) beperkt zal zijn.

Inbreng en ervaringen coffeeshops in het wietexperiment

De 79 lokale coffeeshops in de 10 experimentgemeenten vormen de eindschakel in de gesloten cannabisketen. Het experiment vraagt om aanpassingen in onder meer het inkoopproces, het relatiebeheer, de bedrijfsvoering, het assortiment en de commerciële aanpak van de coffeeshops. Het merendeel van de geïnterviewde coffeeshophouders in de experimentgemeenten ondersteunt het idee van het experiment en vindt het reguleren van de teelt en inkoop van cannabis wenselijk. Men ziet grote voordelen van een nieuw aanvoerkanal van gereguleerde, op kwaliteit gecontroleerde, cannabis. Er is ook een zekere terughoudendheid vanwege de onzekerheid over het toekomstperspectief, na afloop van het experiment. In de wetgeving en planning van het experiment wordt alleen over een 'afbouwfase' gesproken.

De coffeeshops zijn vooral afhankelijk van het aanbod van voldoende, gevarieerde en kwalitatief goede, gereguleerd geteelde cannabis door de aangewezen telers met een concurrerende prijs. Als de telers hiertoe in staat zijn, kan dit in de visie van coffeeshops de opmaat zijn voor een geslaagd wietexperiment.

Communicatie en afstemming rondom het wietexperiment

In de voorbereidingsfase van het experiment hebben de twee ministeries een communicatiestrategie opgezet, met gebruikmaking van verschillende informatiekanaalen en het opstarten van formeel en informeel overleg met stakeholders. De betrokken ministeries hebben stevig op de informatievoorziening aan stakeholders en publiek ingezet. Het gaat onder meer om een centraal/digitaal aanspreekpunt voor stakeholders, een aanvraagloket, periodieke mails voor stakeholders, aanvullende informatie op de website van de Rijksoverheid en om verscheidene factsheets, brochures en handleidingen. De inzet van formele communicatielijnen is goed gegaan; de communicatie is breed opgezet en informatief.

Beide ministeries hebben vanaf februari 2020 ook verscheidene formele werkgroepen en informele vormen van overleg met stakeholders opgezet. De opzet van de brede overlegstructuur in de eerste fase van de voorbereidingen van het experiment is goed gegaan en wordt door de experimentgemeenten in eerste instantie als positief beoordeeld. Mede vanwege de vertragingen die vervolgens in het proces optraden en het ontbreken van helderheid vanuit de ministeries over de invulling van de daarop volgende fasen, is echter het gevoel van 'urgentie' over het experiment bij de stakeholders afgenomen. Het stroomlijnen van de informatie en het bieden van continuïteit hierin is minder goed gegaan: vanwege de veelheid aan deels overlappende informatiestromen en overlegvormen, waarvoor de gemeenten ook capaciteit dienen vrij te maken, wordt de overlegstructuur in het vervolg van de voorbereidingsfase als minder efficiënt beoordeeld.

Conclusies

Bij een beoordeling van de vraag naar wat ‘goed en minder goed’ is gegaan op de in de hoofdvraag onderscheiden onderdelen in de voorbereidingsfase van het wietexperiment, formuleren we de volgende hoofdconclusies:

- **Ontwikkeling en invulling juridisch kader wietexperiment**

Ofschoon de duur van de periode van twee jaar tussen het indienen van het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de wet redelijk overeenkomt met de gemiddelde doorlooptijd van reguliere wetgevingsprocessen en in dit kader niet als ‘minder goed’ kan worden gekwalificeerd, kan dit vanuit de optiek van een experiment-wetgeving als een relatief lange periode worden gekenschetst. Het beoogde voordeel van een relatief snelle actualisering van de maatschappelijke situatie, i.c. de opzet van een gesloten coffeeshopketen, door de invoering van experimentele wet- en regelgeving, is verloren gegaan door politieke discussies over de invulling van de regulering van de ‘achterdeur’ en door de complexiteit in de invulling van de lagere regelgeving voor het experiment.

- **Rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking partijen in wietexperiment**

De afstemming over de formele rollen en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen heeft in de voorbereiding veel tijd gekost maar is globaal beschouwd redelijk goed gegaan. Voor de verschillende betrokken stakeholders zijn de afspraken over inzet en afstemming gedurende het proces helder geworden. De afstemming van de rol en taken van organisaties in toezicht en handhaving en hun samenwerking is echter op enkele onderdelen nog niet helder.

- **Gemeenten en het wietexperiment**

De werving en selectie van experimentgemeenten is goed gegaan via het gehanteerde selectie- en nominatieproces. De geselecteerde gemeenten hebben een uitgesproken belangstelling voor deelname aan het experiment vanwege het belang van de regulering van de cannabisketen. De positie van teeltgemeenten is ondergewaardeerd door de ministeries en de communicatie is minder goed gegaan; de ondervonden knelpunten rondom ‘teeltlocatie en ruimtelijke ordening’ in deze gemeenten hebben weinig aandacht gekregen van de verantwoordelijke departementen.

- **De werving en selectie van cannabistelers voor wietexperiment**

Het implementatieproces in de voorbereidingsfase is voor een belangrijk deel minder goed verlopen vanwege de vertragingen rondom de selectie en aanwijzing van telers voor de gereguleerde productie van cannabis. Daarbij zijn onder andere vraagstukken naar voren gekomen rondom teeltlocaties, bedrijfsstructuur, financiering, Bibob-procedures en bankrekeningen. Deze aspecten hebben tot meerdere verschuivingen in de planning van het experiment geleid. Het uitgangspunt van het kabinet dat pas met het experiment kon worden gestart op het moment waarop “de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de geproduceerde hennep en hasjesj voldoende is om de deelnemende coffeeshops volledig en bestendig te kunnen bevoorraden” is zich vervolgens tijdens het proces steeds meer gaan wreken en is een sterk belemmerende factor geweest in de voortgang van het wietexperiment aangezien het aantal daartoe benodigde producerende telers achterbleef.

- **De inbreng en ervaringen van betrokken partijen bij het experiment**

De inbreng en ervaringen van betrokken partijen bij het experiment zijn uiteenlopend en hangen samen met verschillende visies op de transformatie naar een gereguleerde coffeeshopketen en de mogelijkheden om hieraan een bijdrage te kunnen en willen leveren. Zo hebben landelijke toezichthouders nieuwe taken gekregen in een voor hen nieuw werkveld waarvoor men moest investeren en samenwerkingsrelaties moest aangaan. Organisaties in de opsporing en vervolging hebben het wietexperiment op afstand gadeslagen als zijnde een bestuursrechtelijk experiment met primair een rol voor bestuurlijke handhaving. De samenwerking tussen deze toezichthouders kende in eerste instantie enige hobbels vanwege de onbekendheid met elkaars taken en bevoegdheden, maar wordt globaal beschouwd positief bevonden. De teeltgemeenten voelen zich voor een deel door de ministeries ondergewaardeerd, mede omdat zij relatief weinig ondersteuning hebben ontvangen in vraagstukken rondom 'teeltlocaties en ruimtelijke ordening'. Het merendeel van de telers is er niet in geslaagd om binnen een overzienbare termijn cannabis te produceren. In het voorbereidingsproces hebben zij met verscheidene knelpunten te maken gekregen. De verwachtingen over de teelt van kwalitatief goede hasj bij de aangewezen telers zijn laaggespannen. De coffeeshops ondersteunen globaal beschouwd het idee van het experiment; ze zien voordelen in een nieuw aanvoerkanal van gereguleerde, op kwaliteit gecontroleerde, cannabis. Er is ook terughoudendheid vanwege de onzekerheid over het toekomstperspectief na het experiment. Burgemeesters van experimentgemeenten hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het doorbreken van de impasse in de voorbereidingsfase. De politieke druk van lokale bestuurders is mede een factor geweest in de vormgeving van een aanloopfase in het experiment, die als aparte fase eerder niet was voorzien.

- **Communicatie en afstemming rondom het wietexperiment**

De opzet van de communicatielijnen over het wietexperiment door de beide ministeries is in het gebruik van formele informatiekanaalen goed gegaan; deze is breed opgezet en informatief. De uitgebreide overlegstructuur voor de netwerkvorming met stakeholders heeft in eerste instantie een positieve werking gehad, maar wordt inmiddels, mede onder invloed van de continue verschuivingen in de planning van het experiment, door stakeholders als 'overgeorganiseerd' en minder efficiënt beschouwd.

Algemene lessen uit het wietexperiment

De evaluatie van de voorbereidingsfase van het wietexperiment roept de vraag op welke lessen voor de toekomst van het experiment, maar zo mogelijk ook voor andersoortige beleidstrajecten van de overheid met een langdurig en/of experimenteel karakter kunnen worden geleerd.

Bepaling van de gewenste schaal van een experiment

In de voorbereidingsfase van het wietexperiment is een politieke keuze door het kabinet gemaakt ten aanzien van de schaal die het experiment zou dienen te hebben. De keuze voor de schaalgrootte van het experiment (10 gemeenten met 79 coffeeshops en 10 telers) in combinatie met het uitgangspunt voor de start van het experiment dat eerst een volledige en bestendige bevoorrading van de coffeeshops door telers kon worden gerealiseerd, hebben de voortgang van het voorbereidingsproces

in sterke mate bepaald. De, eerder niet voorziene, ingelaste aanloopfase voor het experiment in 2 gemeenten laat zien dat een kleinschalige aanpak ruimte biedt om (sneller) te experimenteren en mogelijke kinderziekten uit de aanpak te halen. Dit past ook in het concept van een groei-model voor experimenten waarbij eerst kleinschalig wordt getest wat de opbrengsten zijn en stapsgewijs verbeteringen worden aangebracht. Voor toekomstige projecten en experimenten in een voor de overheid relatief onbekende markt of sector, betekent dit dat men dat de gewenste schaal-grootte van de aanpak in beleid en uitvoering op voorhand in kaart brengt en op haar merites beoordeelt.

Opbouw van expertise over markt-vraagstukken

Ofschoon de betrokken ministeries bij de start van de voorbereidingsfase bij verscheidene publieke en private partijen in binnen- en buitenland informatie over de mogelijkheden van gereguleerde teelt van cannabis hebben ingewonnen, is in het vervolg van de voorbereiding onvoldoende informatie en expertise beschikbaar gekomen om accuraat op de ontstane vraagstukken bij de aangewezen Nederlandse telers te kunnen reageren (waaronder locaties van de teelt, bedrijfsstructuur, financiering, Bibob-procedures en bankrekeningen).

In dit opzicht is er weinig aandacht geweest voor de bedrijfsmatige en financiële aanpak van de teelt van (gereguleerde) cannabis. In de advisering door de commissie Knottnerus over de opzet van de cannabisketen waren de ministeries daar ook niet expliciet op geweest. Het gaat in dit kader ook om de bedrijfsmatige benadering van producenten en om vraagstukken rondom de teeltlocatie, i.c. ruimtelijke ordeningsvragen in de teeltgemeenten. Aanvullende expertise is wenselijk op onderwerpen die relevant zijn voor de ontwikkeling van de aanpak: in het geval van het wietexperiment gaat het om expertise op het terrein van commerciële bedrijfsmodellen en bedrijfsstrategieën in de land- en tuinbouw (teelt) en het midden- en klein bedrijf, op het terrein van financiering en bankwezen, op het terrein van belastingen en op het terrein van ruimtelijke ordening. De lichte toetsing bij de selectie van telers in het wietexperiment heeft onvoldoende zicht gegeven op wie van de aanvragers uiteindelijk, binnen een overzienbare periode, aan de productie van cannabis zouden kunnen voldoen.

Voor mogelijk vergelijkbare experimenten is deze expertise van belang in het licht van de grote publieke en private belangen bij de overheid, respectievelijk de betreffende branche, ook in economische/commerciële zin. Een integrale aanpak houdt in dit opzicht in dat niet alleen vanuit het idee van volksgezondheid en veiligheid wordt gestart, maar ook vanuit het stimuleren van een gezond en werkbaar bedrijfsmodel voor de markt.

Inzicht in regulering van een onbekende (schemer)markt

In het geval van het wietexperiment grijpt de rijksoverheid als publieke autoriteit in op een cannabismarkt die lange tijd in een illegale schemerzone heeft geopereerd en deels nog als zodanig opereert. Deze markt heeft haar eigen dynamiek en het is van belang bij een dergelijk experiment dat de overheid deze dynamiek en kenmerken van de markt kent en begrijpt. In het advies van de commissie Knottnerus over de realisatie van een 'cannabisketen' wordt wel verwezen naar de mogelijke invloed van betrokkenen bij de illegale teelt van softdrugs, maar niet naar de leermomenten die uit voorgaande onderzoeken naar andere schaduwmarkten naar voren zijn gekomen. De introductie van een nieuw 'marktmodel' door middel van regulering betekent ook dat hierin onvoorziene omstandigheden, mechanismen en spelers zich kunnen en zullen voordoen.

Wetenschappelijke evaluaties van eerdere overheidsinterventies met een vorm van legalisering, zoals van de prostitutiebranche en van de branche van speelautomaten en van online kansspelen⁹ wijzen op het belang van een goede doordenking van de veronderstellingen en verwachtingen die bij een regulering of legalisering van een schaduwmarkt spelen.

Inrichting stevige projectorganisatie

Een grote overheidsoperatie, zoals het wietexperiment, vraagt om een stevige en heldere projectstructuur binnen de overheid. In deze structuur dienen heldere afspraken gemaakt te worden tussen de verantwoordelijke ministeries onderling en tussen ministeries en relevante partners (landelijk en lokaal). Op basis van de gewenste inzet, verantwoordelijkheden en expertise dient nader bepaald te worden welke departementen (directies en afdelingen) en stakeholders betrokken dienen te worden in de beleidsaanpak en in de uitvoering. In het wietexperiment is het project aangestuurd door de ministeries van VWS en JenV vanuit hun verantwoordelijkheid voor gezondheidszorg en veiligheid. Ook de commissie Knottnerus wees op de eis van een integrale en geïntegreerde benadering, zonder verkokering, waarbij sprake is van goede samenwerking tussen de domeinen volksgezondheid, justitie en veiligheid. Zoals gesteld behelst het wietexperiment echter meerdere beleidsvelden, i.c. expertisevelden, die in de projectstructuur flexibel dienen te worden opgenomen. Van belang is ook dat deze kennis voor langere tijd geborgd is, personele wisselingen beperkt blijven en niet te veel tussenschijven ontstaan om 'overorganisatie' en verlies aan kennis en informatie te voorkomen.

Transparantie en focus in communicatie en netwerkvorming

De voorbereidingsfase van het wietexperiment wordt onder andere gekenmerkt door vertragende processen, met dito vele verschuivingen in de planning. De departementen werden tijdens het traject regelmatig geconfronteerd met nieuwe vragen van onder meer de stakeholders en met knelpunten waarvoor men al gaandeweg tussenoplossingen diende te zoeken. Ofschoon de ministeries regelmatig bijeenkomsten met stakeholders hebben georganiseerd om hen over de voortgang te informeren, geven de publieke en private partijen aan dat zij vaak geen (direct) antwoord ontvingen op hun vragen en gesignaleerde knelpunten. Op veel aspecten bleek nog intern overleg en besluitvorming van de ministeries nodig te zijn. Dit heeft ook tot aantasting van het vertrouwen bij partners in een (spoedige) start van het experiment geleid waardoor het experiment ook haar 'momentum' dreigde te verliezen. Gezien het maatschappelijk en politiek belang en vernieuwende karakter van het wietexperiment, is een transparante wederzijdse communicatie over de stand van zaken en ook over de mogelijke knelpunten in de beleidsvorming onder meer richting de stakeholders essentieel. In het licht van de ingezette overgangsfase van het experiment kunnen de ministeries overwegen de communicatielijnen en netwerken met stakeholders niet meer thematisch in werkgroepen te organiseren, maar de communicatie over het experiment op lokaal niveau te laten plaatsvinden waarbij wederzijdse informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen ministeries en betrokkenen binnen een experimentgemeente.

⁹ Spapens, A. (2013). Reguleren van illegale markten: De Nederlandse ervaringen met kansspelen en verdovende middelen. Nelen, H. (2008). Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek.

Scherpe selectie en aansturing producenten/leveranciers

De lichte toetsing bij de selectie van telers in het wietexperiment heeft onvoldoende zicht gegeven op wie van de aanvragers uiteindelijk aan alle criteria zouden kunnen voldoen. De gegevens van het ingediende bedrijfsplan, teeltplan, beveiligingsplan en opgave van een mogelijke locatie hebben hiervoor te weinig basis gegeven. Het knelpunt rondom de teeltlocatie had ondervangen kunnen worden door in de selectieprocedure twee verdelrondes te houden, waarbij aan de eerste ronde alleen telers konden meedoen die al over een geschikte eigen locatie beschikten of hiervoor een (voorwaardelijke) huurovereenkomst hadden gesloten. In een eventuele tweede ronde, als er nog plekken in de selectie over waren, hadden vervolgens ook telers zonder teeltlocatie kunnen deelnemen. De bankproblematiek bij telers had voorkomen kunnen worden als vooraf, bij de aanvraag, de eis was gesteld dat zij over een bankrekening of bankverklaring dienden te beschikken¹⁰. De gevolgde procedure vloeit deels voort uit onbekendheid met de markt en de organisaties die de overheid voor een bepaalde dienstverlening moet benaderen. Dit betekent dat het belangrijk is voor de overheid om zelf expertise in huis te hebben om het aanbod van de dienstverlening adequaat te kunnen beoordelen. Dergelijke kennis is tevens gewenst om, naast een adequate beoordeling van de voorbereidingsperikelen, ook bij de producenten/leveranciers te kunnen aansturen op een helder en tijdig aanbod.

Tonen van partnerschap en kennis van lokale context

Het wietexperiment dat door het kabinet Rutte III is geïnitieerd, vindt in haar feitelijke uitvoering in een lokale context plaats: in experimentgemeenten en in teeltgemeenten. De commissie Knottnerus wees in dit kader al op de noodzaak van een effectieve interactie tussen de nationale overheid en het lokaal bestuur. Kennis van de lokale context en betrokkenheid van de ministeries zijn hierbij van belang. Met name de teeltgemeenten hebben de wens geuit van duidelijkere kaders; zij zijn te weinig bij het proces betrokken terwijl de teeltlocaties zich daar bevinden en zij ook als relevante stakeholders kunnen worden beschouwd. In termen van 'good governance', maar ook om mogelijk lokale knelpunten mee te helpen oplossen, dient de rijksoverheid bij een dergelijk nieuw of vergelijkbaar beleidsinitiatief inhoudelijke en organisatorische ondersteuning te verlenen. De rijksoverheid dient zich bij vergelijkbare interventies met een grote beleidsimpact en omvangrijke uitvoeringsvraag ook als een betrouwbare partner ten opzichte van lokale overheden op te stellen.

¹⁰ Diekema, R. en J. van der Vange (2024). Legale wietexperiment.