

Cannabislegalisering in Canada
Eerste ervaringen en lessen voor Nederland

Verslag van een werkbezoek (openbaar)
(juli 2019)

Pieter Tops, lector Politieacademie
(afgesloten 29-8-2019)

INHOUD

Vooraf (0, 00)

Systeem op hoofdlijnen (1 t/m 9)

Uitwerking in de provincie Ontario (10 t/m 18)

Ontario: werking in de praktijk (19 t/m 26)

De niet-legale markt als concurrent en alternatief (27 t/m 37)

Ontwikkelingen in de (legale) productie (37 t/m 42)

Balans (43 t/m 50)

Bijlage

VOORAF

0. Van 14 tot 20 juli 2019 bracht een delegatie van drie personen van de Nederlandse Politie en de Politieacademie een werkbezoek aan Canada. Daar werden gesprekken gevoerd over de vormgeving en de eerste effecten van de cannabislegalisering, die is ingegaan in oktober 2018. Het werkbezoek vond plaats in en om Toronto in de provincie Ontario; dat is van belang omdat er per provincie verschillen in uitwerking kunnen bestaan. De nadruk in het werkbezoek lag op de mogelijke terugdringing van criminaliteit rond cannabisproductie (één van de officiële doeleinden van de legalisering). Gesproken is met vertegenwoordigers van de politie (lokaal, provinciaal en federaal), van de provinciale toezichthouder op de cannabiswinkels en van de organisatie die officieel verantwoordelijk is voor de distributie van cannabis in Ontario. Ook is een legale cannabiswinkel in Toronto bezocht en is na terugkomst in Nederland een teleconferentie gehouden met een vertegenwoordiging van *Canada Health* en van *Public Safety Canada* (respectievelijk het federale ministerie van Volksgezondheid en van Justitie). Daarnaast is een aantal documenten en krantenartikelen geraadpleegd (zie bijlage).

00. Het gaat hier om een ‘vroegerevaluatie’, zoals dat in bestuurskundige termen heet (zie ook punt 43). Op het moment van het werkbezoek functioneerde het gelegaliseerde systeem negen maanden. Een deel van de geconstateerde problemen vloeit daarom ongetwijfeld voort uit het nog onvoldoende ‘ingeregeld’ zijn van het systeem, maar er zijn ook kwetsbare plekken, die wellicht een wat duurzamer karakter kunnen hebben. Het lijkt ons nuttig om daar ook voor de Nederlandse situatie kennis van te nemen.

SYSTEEM OP HOOFDLIJNEN

1. De legalisering van cannabis in Canada – in de *Cannabis Act*, die van kracht is geworden op 17 oktober 2018 – beoogde om de productie, distributie, verkoop en bezit van cannabis te controleren. De legalisering was een verkiezingsbelofte van Justin Trudeau en zijn liberale partij, die bij de federale verkiezingen van oktober 2015 een absolute meerderheid in zetels wist te behalen.
Canada is een federale staat, die in grote lijnen bestaat uit een federale overheid die verantwoordelijk is voor het nationale bestuur, uit provincies die over een sterke autonomie beschikken (er zijn tien provincies en drie ‘territories’ in het dunbevolkte Noorden van het land) en uit gemeenten. De

ongeveer 2300 gebieden waarin inheemse volkeren (indianen en Eskimo's) verblijven, hebben een bepaalde mate van zelfbestuur.

Kaart 1: Canada en zijn provincies en territoriale gebieden



2. De wet bepaalt op federaal niveau dat cannabis in Canada legaal geproduceerd, gedistribueerd, verkocht en bezeten mag worden. De hoofdlijnen van het systeem zijn op federaal niveau vastgesteld, de precieze invulling daarvan is overgelaten aan provincies en territoria. Er zijn onder andere verschillen mogelijk in de minimumleeftijd voor cannabisbezit, in de manier waarop de cannabis aan het publiek wordt aangeboden (overheids- of particuliere winkels) en in de vraag of thuisteelt wordt toegelaten. De provinciale regelgeving kan bovendien weer ruimte aan gemeenten geven voor eigen aanvullende keuzes: in Ontario hebben gemeenten bijvoorbeeld de mogelijkheid om af te zien van cannabiswinkels (*opting out*).
3. De Canadese cannabiswet kent drie hoofddoelstellingen. In de eerste plaats wil men een veilig aanbod van cannabis creëren, met duidelijkheid over het THC-gehalte en met controle op de wijze van kweek en gebruikte middelen daarbij (pesticiden). In de tweede plaats wil men de drug uit handen van minderjarigen houden (onder de per provincie vastgestelde leeftijd is verkoop of bezit verboden). In de derde plaats beoogt men met de wet de

georganiseerde criminaliteit rond cannabis terug te dringen; die is omvangrijk in Canada – de schattingen van de financiële omvang van de illegale cannabiswereld lopen uiteen van C\$5,5 tot C\$7 miljard in 2017 (zie punt 35).¹

Daarnaast zijn er afgeleide doelstellingen, zoals terugdringing van het rijden onder drugsinvloed en vermindering van de last die cannabisovertreden voor de strafrechtketen vormen; in 2017 werden er bijvoorbeeld 48.000 cannabis-gerelateerde drugsovertreden aan de politie gemeld, waarvan 80% met – kleinschalig – bezit te maken had.²

De wet heeft een voorbereidingsperiode van drie jaar gehad; zij is volgens velen nogal overhaast ingevoerd, hetgeen zijn sporen zou hebben nagelaten.

4. Het legale systeem is op hoofdlijnen als volgt ingericht (met mogelijke provinciale en lokale verschillen). Recreatieve cannabis mag legaal geproduceerd worden door privébedrijven, die daartoe – na controle op antecedenten en kredietwaardigheid – een vergunning hebben gekregen van *Health Canada*, het federale ministerie van volksgezondheid, en van de *Canada Revenue Agency*, de federale belastingdienst. De verpakking van die legale cannabis moet aan strenge eisen voldoen en daarvoor worden aparte vergunningen verstrekt. De cannabis wordt vervolgens via provinciale overheidsorganisaties geleverd aan lokale *retailshops* (cannabiswinkels), waar gebruikers terecht kunnen. Die cannabiswinkels kunnen in overheidshanden zijn of in private handen. In dat laatste geval krijgen zij – na screening – een vergunning (*licence*) om te verkopen. De winkels moeten hun klanten informeren over de soort en de intensiteit van de verkochte cannabis, maar het is verboden om reclame te maken. Export en import zijn ten strengste verboden (behalve als het om medicinale cannabis gaat).
5. Het is verboden om cannabis te verstrekken aan personen jonger dan 18 jaar (deze minimumleeftijd kan overigens per provincie verschillen; de meeste provincies, waaronder Ontario, hebben deze op 19 jaar gesteld). Als jongeren meer dan vijf gram in bezit hebben, worden zij veroordeeld en hebben zij een strafblad. Bij minder dan vijf gram kunnen provincies nadere regelingen treffen, bijvoorbeeld om deze jongeren onder begeleiding of controle te stellen (voorwaardelijk sepot zouden we dat in Nederland noemen).

¹ Een Canadese dollar (C\$) is ongeveer 0,68 euro en 0.76 Amerikaanse dollar (juli 2019).

² Zie <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>, geraadpleegd op 25 juli 2019.

Onderdeel van de legaliseringswetgeving is ook dat personen die voor 17 oktober 2018 veroordeeld zijn voor het bezit van kleine hoeveelheden cannabis, gepardonneerd kunnen worden. Hun strafblad wordt dan ingetrokken.³

6. Behalve via de vergunde cannabiswinkels bestaan er nog twee andere legale manieren om aan recreatieve cannabis te komen. De eerste is via internetverkoop. In de meeste provincies geschiedt dit via een provinciale autoriteit. In Ontario is dat de Ontario Cannabis Store (OCS), die een eigen website heeft (ocs.ca), waarop meer dan honderd cannabissoorten en cannabisproducten te verkrijgen zijn. *Shop legal. It's better to know what's in your cannabis*, zo probeert de website de potentiële gebruikers te overtuigen. Het is een belangrijk onderdeel van de communicatiestrategie rond het nieuwe legaliseringssysteem: legaal kopen is niet alleen een argument in zichzelf (het is juridisch-moreel beter), maar het dient ook het welbegrepen eigenbelang (het is beter voor je gezondheid).
7. De wet staat voorts thuiesteelt toe. Per huis (dus niet per persoon) mogen maximaal vier planten gekweekt worden, onder bepaalde voorwaarden zoals dat de kweekplaats niet zichtbaar is van buitenaf, buiten het bereik van kinderen blijft en de cannabisvoorraad achter gesloten deuren wordt opgeborgen. Het 'startmateriaal' (de zaadjes bijvoorbeeld) moeten thuishwekers kopen van de Ontario Cannabis Store (online) of van de erkende cannabiswinkels. Personen mogen zoveel cannabis in huis hebben als zij willen, zolang zij die maar niet verkopen (weggeven mag wel). Provincies hebben de bevoegdheid om thuiesteelt te verbieden, hetgeen in twee provincies (Quebec en Manitoba) is gebeurd.
8. In oktober 2019 wordt de legale cannabismarkt verder uitgebreid; dan wordt het legaal om eetbare cannabisproducten (*edibles*), cannabiszalven (*topicals*) en cannabisconcentraten (*extracts*) te produceren en verkopen; de verwachting is dat dit een booming markt zal zijn, ook al omdat het roken van cannabis 'ouderwets' is, niet goed voor de gezondheid en maar op een beperkt aantal publieke plekken mag (namelijk daar waar ook 'normaal' gerookt mag worden). Het THC-gehalte in deze nieuwe producten is aan een limiet gebonden (variërend per verpakking en consumptiewijze).

³ Zie <https://www.bnnbloomberg.ca/canada-begins-accepting-pardon-applications-for-pot-offenses-1.1295870>, geraadpleegd op 2 augustus 2019.

9. Canada kent daarnaast nog een behoorlijk omvangrijke sector van medicinale cannabisteelt. De mogelijkheid daartoe is de afgelopen decennia via rechterlijke uitspraken als het ware veroverd op de wet, die tot 2018 gebruik van cannabis in principe verbod. Via een doktersrecept kunnen burgers recht krijgen op medicinale cannabis, die zij zelf kunnen telen of kunnen afnemen van medicinale cannabisproducenten; voor beide is een vergunning nodig. Dit systeem, dat nogal fraudegevoelig is zoals wij straks zullen zien, is door de nieuwe wetgeving niet veranderd.

Samenvattend

Er zijn na de legalisering van 2018 vier manieren om in Canada *legaal* aan cannabis te komen, namelijk via:

- a. Vergunde cannabiswinkels
- b. Onlineverkoop door provinciale cannabisdistributeurs
- c. Thuisweek
- d. Medicinale teelt (de enige legale manier die ook voor oktober 2018 bestond).

Daarnaast kent Canada een grote *illegale* cannabissector, ter grootte van naar schatting tussen de C\$5.3 en C\$7 miljard. Eén van de doelen van de nieuwe wet is om die illegale sector substantieel te verkleinen. De vraag is of daar al zicht op bestaat en wat de verwachtingen op dit punt zijn. Via het werkbezoek willen we een eerste antwoord op deze vraag verkrijgen.

VORMGEVING IN DE PROVINCIE ONTARIO

10. Ontario is in inwoneraantal de grootste provincie van Canada met zo'n 13,5 miljoen inwoners. Qua oppervlakte is zij ruim 25 keer groter dan Nederland. De grootste agglomeratie is Toronto, met ongeveer 6 miljoen inwoners. Economisch, politiek en cultureel is Ontario een toonaangevende provincie. Ook de hoofdstad Ottawa ligt in de provincie.

In Ontario, het gele gebied tussen de Hudson Bay en de grote meren op het bijgevoegde kaartje (pag.4), ziet het systeem van cannabislegalisering er als volgt uit:

- a. Personen van 19 jaar of ouder kunnen cannabis kopen/gebruiken/bezitten/distribueren/cultiveren;
- b. Deze personen mogen (buiten hun huis) maximaal 30 gram gedroogde cannabis bezitten (opmerking: dit is zes maal zoveel als in Nederland); zij mogen die met andere personen delen;
- c. Zij mogen maximaal vier planten in huis hebben voor eigen gebruik (per residentie, niet per persoon);
- d. Er is geen limiet op bezit in huis;
- e. Online wordt de cannabis verkocht door de Ontario Cannabis Store, die ook aan de cannabiswinkels levert;
- f. Cannabiswinkels krijgen licenties van de AGCO, de *Alcohol and Gaming Commission of Ontario*.

11. De *Ontario Cannabis Store* (OCS) is in december 2017 opgericht als een *crown agency* (een door de staat gecontroleerde onderneming), die valt onder het ministerie van Financiën van de provincie Ontario. De OCS is gerechtigd om cannabisproducten te kopen van producenten die vergund zijn door *Health Canada*. Zij verkoopt rechtstreeks aan consumenten via haar webshop. Daarnaast levert zij cannabisproducten aan private cannabiswinkels die een vergunning van de AGCO hebben. Er werken momenteel zo'n 150 mensen bij de OCS; naar verwachting zal dit op korte termijn doorgroeien naar zo'n 250 (o.a. in verband met de legalisering van *edibles* etc. in oktober 2019).

12. De Ontario Cannabis Store (OCS) verwerft de cannabisproducten via open en competitieve *product calls*. Er zijn medio 2019 zo'n 180 productielicenties afgegeven door Health Canada (niet alleen voor cannabisproductie, maar ook voor verpakking) en de OCS doet zaken met vrijwel al deze licentiehouders. Cannabisproducten die via de OCS verkrijgbaar zijn, omvatten niet alleen de gedroogde cannabis, maar ook cannabisolie, capsules, joints (*pre-rolls*) en zaden (voor thuisteelt). Straks komen daar de *edibles*, *extracts* en *topicals* bij. De OCS beschikt over één grote, streng beveiligde opslagruimte (*privately owned*). Vandaaruit worden de cannabisproducten naar de toegelaten cannabiswinkels vervoerd (*third party delivery*) of naar de online-klanten (*ocs.ca*) via *Canadapost*. Er is een aparte afdeling voor beveiliging, die zich richt op bewaking van opslag en vervoer (het vervoer is de zwakste schakel) en daarnaast fraudeonderzoek doet, onder andere om 'weglekken' van legale cannabis naar het illegale circuit te voorkomen. Deze afdeling wordt geleid door een oud-politieman en wisselt informatie uit met de Ontario

Provincial Police (OPP) en de landelijke *police intelligence* organisatie (de *Criminal Intelligence Service Canada*).

13. Het vergunnen van en toezicht houden op de cannabiswinkels is in handen van de Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO). Dit is een *regulatory agency* (in het Nederlands meestal toezichthouder genoemd) en valt onder het provinciale Ministerie van Justitie. De AGCO is in 1998 opgericht als een fusie van een aantal bestaande organisaties en heeft een staf van ongeveer 630 mensen, waaronder zo'n 150 mensen van de Ontario Provincial Police. De organisatie bestaat uit vijf productdivisies (alcohol, gokken, paardenraces, *charitable gaming* en recreatieve cannabis) en een bureau voor onderzoek en handhaving, dat onder leiding staat van een *chief superintendent* van de Ontario Provincial Police (OPP). De organisatie werkt *risk-based* (waar zitten de grootste risico's), *outcomes-based* (focus op 'het wat' en niet op 'het hoe', dat laatste mogen de organisaties zelf bepalen) en *compliance focused* ('proactieve' samenwerking om naleving te stimuleren). Volgens een leidinggevende functionaris van de OPP, eerder werkzaam bij de AGCO, is de AGCO een goed functionerende organisatie waarin de nauwe samenwerking met de politie een cruciaal element is.

14. De Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) geeft vergunningen (*licences*) aan eigenaren en managers van cannabiswinkels en keurt (*authorizes*) de verkooppunten (*frontstores, brick and mortar outlets*). In de eerste ronde in december 2018 meldden zich zo'n 17.000 kandidaten om een winkel te beginnen; daar zaten nogal wat 'tire-kickers' (dilettanten, gelukszoekers) bij. Door middel van loting werden 25 kandidaten geselecteerd, die over een kredietrekening van C\$50.000 moesten beschikken (daar konden bedragen van af worden gehaald als de winkel niet op tijd zou worden geopend). Uiteindelijk zijn er op 1 april 2019, bijna een half jaar na invoering van de wet, 23 winkels geopend. In augustus 2019 was een tweede ronde gepland, waarin opnieuw op basis van loting werd toegewezen. Alle belangstellenden moesten zogenaamde pre-kwalificatie documenten overleggen, waaronder het bewijs over een winkel te beschikken en over een bankkrediet van C\$250.000. Op 21 augustus 2019 werd bekend dat 42 aanvragers waren ingeloot op een totaal van ruim 4600 belangstellenden. Die 42 hadden tot eind augustus de tijd om een vergunning van de AGCO te krijgen. Nog weer later komt er, zo is de bedoeling, een ronde waarin niet geloot wordt maar kandidaten op basis van hun aanvraag worden beoordeeld; uiteindelijk moeten er in Ontario zo'n 250 cannabiswinkels komen.

15. Voordat definitief tot vergunningverlening wordt overgegaan, hebben burgers vijftien dagen de tijd om commentaar te leveren of bezwaar te maken. Van deze door gemeenten te organiseren procedure is regelmatig gebruik gemaakt. In enkele gevallen heeft dit geleid tot intrekking van een voorgenomen vergunningverlening. Gemeenten hebben ook de bevoegdheid om enkele nadere voorwaarden te stellen aan de locatie (afstand tot scholen bijvoorbeeld). Ook hebben zij, zoals gezegd, de mogelijkheid om voor een 'opting out'-clausule te kiezen (zie punt 2).
16. Om in aanmerking te komen voor het uitbaten van een cannabiswinkel moeten mensen tenminste 19 jaar oud zijn, financieel verantwoordelijk kunnen zijn, nooit veroordeeld zijn onder de cannabiswetgeving, geen contacten hebben of gehad hebben met criminele organisaties, geen fouten hebben gemaakt in hun aanvraag en ze moeten beloven hun taken uit te zullen voeren in overeenstemming met de wet, en *with honesty, integrity and in the public interest*. Om dit allemaal te kunnen controleren, verzamelt de AGCO de volgende informatie:
- a. *Compliance with the law* (een check op de criminele achtergrond);
 - b. *Regulatory compliance* (hoe heeft men zich in andere gereguleerde omgevingen gedragen, bijvoorbeeld gaming);
 - c. *Financial responsibility* (wat voor verleden heeft men op financieel gebied)
 - d. *Open source media* (zijn er eerder incidenten rond een persoon geweest, bijv. in relatie met drugs).

Ook moet er zicht zijn op achterliggende organisatorische en financiële constructies.

17. De exploitatie van een cannabiswinkel moet aan talloze voorwaarden voldoen. Er dient bijvoorbeeld een hoogwaardig camerasysteem aanwezig te zijn, de leeftijd van bezoekers moet gecontroleerd worden, er moet een aparte ruimte zijn om de voorraad te bewaren, het personeel moet getraind zijn, men moet aangeven hoe niet-verkoopbare cannabis vernietigd wordt etc. Dit alles is vastgelegd in standaardprotocollen. Uitgangspunt is dat de winkels zelf verantwoordelijk zijn voor hun beveiliging (dit geldt ook voor de producenten).

Er is regelmatig overleg met en controle door *Compliance Officials* van de AGCO. Bovendien wordt er gewerkt met *mystery guests*, die eens in de zoveel tijd de winkels bezoeken. Daarnaast moeten de cannabiswinkels periodiek rapporteren over de gang van zaken, dienen zij maandelijks een overzicht van de verkopen in te dienen en moeten zij over eventuele

incidenten (verloren of gestolen producten, incidenten waar de politie bij is geroepen, uitvallen van het camerasysteem) onverwijld rapporteren. In het algemeen zijn de *retailoperators* bereidwillig om aan de compliance-eisen te voldoen, aldus de AGCO-functionarissen; de winkels vormen immers een lucratieve business en non-compliance kan leiden tot intrekking van de vergunning.

18. Het is verboden om buiten het hier geschetste systeem om cannabis te distribueren, te produceren of te verkopen. Men mag geen *equipment* bezitten met als intentie om die te gebruiken voor de illegale productie of distributie. Bezit van meer dan dertig gram – in de openbare ruimte – is strafbaar. Ook is het verboden om cannabis te importeren of te exporteren (behalve voor medicinaal gebruik). Binnen Canada heeft iedereen – Canadees staatsburger of niet – dezelfde rechten, ook toeristen. De straffen variëren van een boete tot maximaal 14 jaar gevangenisstraf (in de praktijk wordt die hoge straf nooit opgelegd).

Figuur 1: Het gelegaliseerd systeem voor recreatief cannabisgebruik: wie is waarvoor verantwoordelijk?



ONTARIO: WERKING IN DE PRAKTIJK

19. Op deze manier is een gereguleerde markt voor legale cannabis ontstaan, met een sterke rol voor de overheid, maar met ruimte voor private actoren (figuur 1 geeft een overzicht). Hoofdrollen worden gespeeld door Health Canada, de Ontario Cannabis Store en de AGCO. Op papier ziet het systeem er goed doordacht uit, hoe het in praktijk werkt is nog niet in alle opzichten duidelijk. Er zijn kinderziektes, maar mogelijk ook problemen met een meer structureel karakter (zie punt 29). Een behoorlijk deel van de politiemensen die wij gesproken hebben, is sceptisch over het handhavingsvermogen in en rond het systeem.

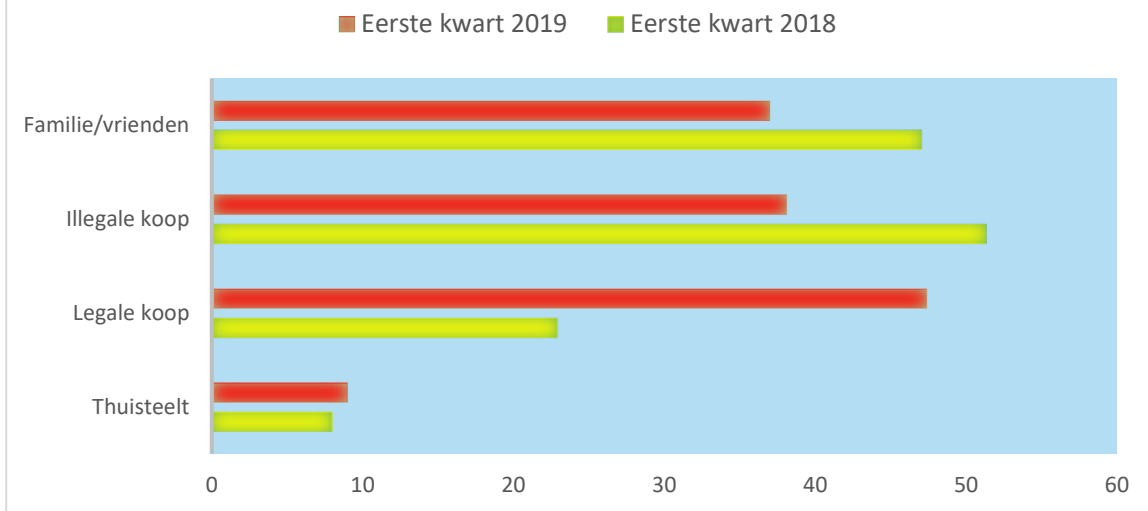
20. De periode direct na de legalisering werd gekenmerkt door een fiks tekort aan legale cannabis en die is nog niet helemaal voorbij. Het gevolg was dat een deel van de gebruikers zich (weer) naar de illegale markt wendde. De overstap van gebruikers naar de legale markt was daardoor aanmerkelijk lager dan verwacht.

Het tekort aan legale cannabis had een aantal redenen. In de eerste plaats was er pas laat duidelijkheid over de precieze wettelijke eisen en voorschriften, waardoor producenten pas eind 2017/begin 2018 met hun voorbereidingen konden beginnen. Vervolgens werd Health Canada, de vergunning verstrekkende instantie op federaal niveau, overspoeld door aanvragen voor vergunningen (in mei 2018 had het een achterstand van 500 aanvragen); de totale procedure duurt meer dan een jaar. De derde reden waren de strikte eisen die aan de verpakking van commerciële cannabis werden gesteld (kinderbestendig, verzegeling, heldere informatie).

Volgens sommigen zijn deze problemen van voorbijgaande aard – binnen enige tijd, als de cannabisketen beter is ‘ingeregeld’ (en er meer duidelijkheid is over gebruikersvoorkeuren) zullen ze wel opgelost zijn - , anderen zijn hier wat minder optimistisch over. Die laatste wijzen op de omvang en kracht van de illegale markt, die niet aan regels gebonden is (bijvoorbeeld qua THC-gehalte), die geen belasting hoeft te betalen en die – mede daardoor - goedkoper is (ongeveer een-derde).

21. De ontwikkelingen op de cannabismarkt worden bijgehouden door *Statistics Canada* (het Canadese CBS). Sinds februari 2018 publiceert *StatCan* elke drie maanden de resultaten van de *National Cannabis Survey*. Interessant zijn de antwoorden op de vraag waar de respondenten hun cannabis vandaan haalden en de verschuivingen daarin. Grafiek 1 laat de resultaten zien. Respondenten konden meer dan één antwoord geven.

GRAFIEK 1: WAAR HALEN GEBRUIKERS HUN CANNABIS VANDAAN?



De grafiek laat zien dat in het eerste half jaar na legalisering de koop van legale cannabis stevig gestegen is, maar dat dit niet of relatief weinig ten koste is gegaan van de andere mogelijkheden (thuissteelt, illegale koop en verkrijging via familie en vrienden). Dit lijkt er op te wijzen, dat legale aankoop voorlopig eerder een aanvullende optie is dan een alternatief. Wellicht is dit resultaat te herleiden tot de moeizame start van het legale systeem, maar het geeft in ieder geval aan dat een massale overstap van gebruikers naar het legale systeem geenszins vanzelfsprekend is.

Het gebruik van cannabis (in 'de laatste drie maanden') door Canadezen van 15 jaar en ouder is gestegen van 14% in het eerste kwartaal van 2018 (vóór de legalisering) naar 18% in het eerste kwartaal van 2019 (ná de legalisering). De toename zat vooral in de groep van mannen tussen 45 en 64 jaar; onder vrouwen en jongeren is geen toename zichtbaar. In de meeste provincies is het gebruik ongeveer gelijk gebleven, behalve in Ontario, waar het gebruik is gestegen van 14% tot 20%.⁴

22. In de eerste vijf maanden van 2019 werd in cannabiswinkels in heel Canada voor een bedrag van C\$328 miljoen aan spullen verkocht; in januari was dat bijna C\$55 miljoen en dat bedrag is in mei, nadat ook winkels in Ontario geopend zijn, gestegen tot zo'n 86 miljoen Canadese dollars.⁵ Op jaarbasis

⁴ Al deze cijfers zijn afkomstig uit de rapportage van het National Cannabis Survey over het eerste kwartaal van 2019; geraadpleegd via <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190502/dq190502a-eng.htm>.

⁵ Statistics Canada, Table 20-10-0008-02, Retail trade sales by industry (x 1.000).

zal het bedrag waarschijnlijk ergens tussen de 800 en 1000 miljoen uitkomen.

De totale omvang van de cannabismarkt (legaal en illegaal) wordt geschat op een bedrag tussen C\$5.3 miljard en C\$7.0 miljard. Het eerste bedrag kwamen we tegen in een artikel uit de New York Times uit 2018⁶, het tweede bedrag in een rapport van de *Taskforce on Cannabis Legalization and Regulation*, een commissie die de Canadese regering in 2016 adviseerde. In beide gevallen wordt overigens niet duidelijk gemaakt hoe men aan dat bedrag komt.

23. StatCan houdt ook bij wat de belastinginkomsten zijn uit de gelegaliseerde cannabissector. In de eerste vijfeneenhalve maand van legalisering (dus van 17 oktober 2018 tot 1 april 2019) was de totale belastinginkomst C\$186 miljoen, waarvan 55 miljoen voor de federale regering en 132 miljoen voor de gezamenlijke provincies (over de cannabis wordt 10% accijns geheven of een dollar per gram, waarvan een kwart voor de federale overheid is; daarnaast heft men een BTW-percentages, dat per provincie kan variëren tussen de 5% en de 15%).

De belastinginkomst van 186 miljoen Canadese dollars was aanmerkelijk lager dan verwacht. Verschillende provincies hebben hun verwachtingen op dit punt dan ook behoorlijk moeten bijstellen; Ontario bijvoorbeeld van 115 naar 80 miljoen, British Columbia van 70 naar 17 miljoen en Quebec van 50 naar 20 miljoen, allemaal voor het fiscale jaar 2019-2020.⁷ Deze tegenvallers worden vooral toegeschreven aan de *bumpy rollout of legalization*, waardoor een provincie als Ontario, de dichtstbevolkte provincie van Canada, pas begin april zijn cannabiswinkels opende.

24. De Ontario Cannabis Store schetst ons enkele belangrijke ontwikkelingen in het afgelopen jaar, die deels ook een reactie zijn op de problemen die zich in de eerste maanden hebben voorgedaan:

- consumentenvoorkeuren zijn duidelijker geworden (grote vraag naar gedroogde hennep met een hoog THC-gehalte en een prijs van maximaal C\$10,-; grote vraag naar hoge-CBD producten);
- het productieproces wordt steeds verder geautomatiseerd (zowel de kweek zelf als de verwerking, bv. het aanbrenge van de zegels);

⁶ zie: <https://www.forbes.com/sites/andrebourque/2019/01/08/canadas-cannabis-laws-by-province-and-5-burning-questions-for-2019/#680c5b644eb3>, geraadpleegd op 10 juli 2019

⁷ zie: <https://www.bnnbloomberg.ca/canadian-provinces-scale-back-cannabis-related-revenue-estimates-amid-sluggish-start-to-legal-pot-1.1243244>, geraadpleegd op 28 juli 2019.

- de licentiecapaciteit bij Health Canada is versterkt (om de Canadese markt en de groeiende medicinale exportmarkt te kunnen bedienen);
- vanaf mei 2019 is hennep kweken in de open lucht toegestaan (*outdoor cultivation*);
- de verwachting is dat nieuwe productcategorieën (edibles e.d.) het marktvolume aanzienlijk zullen doen groeien.

Het beleid van de OCS is er op gericht om te blijven samenwerken met grote en kleine productiebedrijven en cannabiswinkels. Beide categorieën hebben hun eigen kwaliteiten; grote bedrijven de grootschaligheid en controleerbaarheid; kleine bedrijven het voorzien in hoge kwaliteit en speciale niches.

25. Door de legalisering is de bestrijding van illegale cannabisproductie niet alleen meer een crimineel vraagstuk, maar ook een financieel vraagstuk. De staat loopt belastinginkomsten mis door de illegale cannabiswereld. Ook de legale cannabisbedrijven lopen inkomsten mis. Dit schept wellicht nieuwe incentives voor aanpak van de criminele drugswereld.

26. Eén van de cannabiswinkels in het centrum van Toronto, *Tokyo Smoke*, hebben we bezocht. *Tokyo Smoke* is een merknaam die is opgekocht door *Canopy Growth*, een van de grote cannabisproducenten in Canada. De winkel is – in een soort van franchise-constructie - in handen van één van de winnaars van de loterij om de cannabiswinkels (zie punt 14). Om monopolievorming te voorkomen, mogen cannabisproducenten zelf slechts in beperkte mate in retail-activiteiten participeren.

De sfeer in de winkel is er eerder één van een kleine *Apple Store* (of van een apotheek) dan van een Nederlandse coffeeshop. De aangeboden cannabissoorten (in deze winkel meer dan honderd) worden tentoongesteld



Het interieur van Tokyo Smoke in Toronto

in modern en zakelijk uitziende displays, waarbij men de cannabis kan zien en ruiken. Verkrijgbaar zijn kleine boekjes, waarin men aantekeningen kan maken over het effect van de gekochte soort(en). Verkocht wordt de cannabis in porties van 3-5 gram, in verpakkingen die aan strenge voorschriften moeten voldoen en waarop in ieder geval duidelijk het THC-gehalte vermeld moet zijn. De prijs varieert van dertig tot vijftig Canadese dollars per drie gram. Bij binnenkomst van de winkel moet een

identiteitsbewijs getoond worden, er is een wachtrij van enkele minuten. Aan de buitenkant is nauwelijks te zien dat het om een cannabiswinkel gaat. Er is geen etalage, de ramen zijn dicht gemaakt met neutrale panelen. Behalve cannabis zijn in de winkel ook enkele accessoires te koop (pijpen, waterpijpen, vloeitjes en dat soort dingen).

DE NIET-LEGALE MARKT ALS CONCURRENT EN ALTERNATIEF

27. Er zijn nog weinig signalen dat de omvang van de illegale cannabiswereld substantieel zou zijn teruggedrongen, toch één van de doelstellingen van de wet. Volgens politiemensen bestaan er veel problemen en kent het systeem een aantal kwetsbare plekken. Een deel daarvan zal ongetwijfeld tot de complexe en moeizame opstart van het systeem te herleiden zijn. Maar er zijn ook problemen die een meer structureel karakter lijken te hebben.

We geven hier eerst een overzicht van alle genoemde punten, om daarna enkele van de kwetsbare plekken verder toe te lichten. Het is daarbij goed om in gedachten te houden dat soms een onderscheid wordt gemaakt tussen een ‘zwarte’ en een ‘grijze’ markt. Op de zwarte markt is vooral de georganiseerde misdaad actief en zij is met name gericht op de export van illegale cannabis. De grijze markt is veel diffuser van aard; zij kent quasi-legale, illegale en criminele activiteiten. Veel meer dan de zwarte markt is zij een directe concurrent van het gelegaliseerde systeem in Canada zelf. Het grijze systeem ontkent soms de legitimiteit van het regulerend optreden van de overheid; het ziet zichzelf als een vertegenwoordiging van de ‘traditionele’ of ‘vrije’ markt van cannabisproductie.⁸ De grens met criminele zelfverrijking – of met criminele organisaties - is niet altijd makkelijk te trekken.

28. In de gesprekken en documenten zijn de volgende kwetsbare punten van het gelegaliseerde systeem aan de orde gekomen:

- a. In een deel van de legale cannabis wordt voorzien via illegaal geproduceerde cannabis, ook al omdat er een tekort is aan legale cannabis;
- b. Een deel van de in legale bedrijven geproduceerde cannabis verdwijnt ‘via een achterdeur’ naar de illegale wereld, bijvoorbeeld omdat er meer wordt geproduceerd dan de vergunning toestaat; dat zijn dan extra inkomsten, waarover men geen belasting betaalt; kennelijk is het toezicht niet zodanig streng dat dit voorkomen wordt;

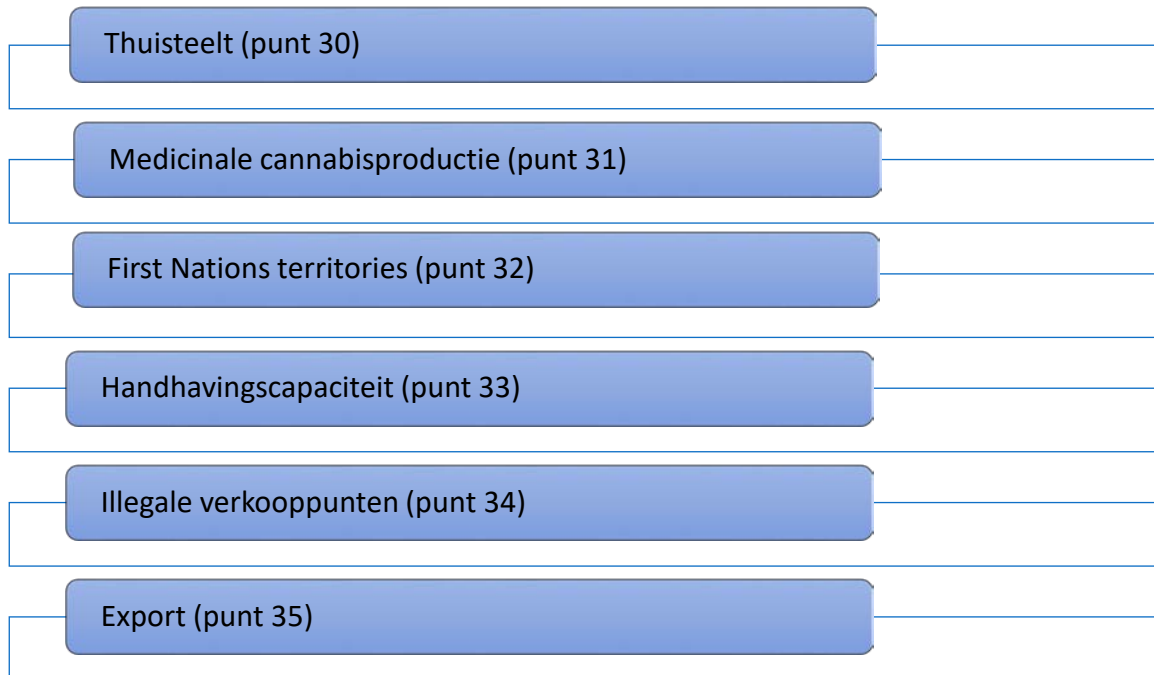
⁸ Zie <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom>, geraadpleegd op 2 augustus 2019

- c. Illegale cannabis is ongeveer een-derde goedkoper dan de legale cannabis (volgens CanStat was de gemiddelde prijs op de legale markt voor een gram cannabis eind 2018 C\$9.70 en op de illegale markt C\$6.51);⁹
- d. Er bestaat (voorlopig nog) een tekort aan winkels waar legaal cannabis kan worden gekocht;
- e. Er is onduidelijkheid over de vraag wat er met overtollige of afgekeurde cannabis gebeurt en in welke mate die in het illegale circuit verdwijnt;
- f. Gebruikers blijven trouw aan de illegale producenten die ze kennen, omdat ze die gewend zijn, ze die mensen vertrouwen of omdat die dichterbij in de buurt wonen dan wel aan huis afleveren;
- g. Via stromannen lijkt de criminele cannabiswereld toch mee te hebben gedongen naar legale productievergunningen; met de aanvrager zelf lijkt dan niks mis, maar twee of drie lagen daarachter zit 'fout geld'; het is onbekend hoe groot dit probleem is.
- h. Illegale online verkoop is moeilijk te onderscheppen en/of te beëindigen;
- i. Provinciale of gemeentelijke verschillen creëren kansen voor illegale handel (bijvoorbeeld in gemeenten die cannabiswinkels verboden hebben);
- j. Er is nauwelijks of geen controle op de thuisteelt, die van bedrijfsmatige omvang kan zijn;
- k. De regelingen rond medicinale cannabisproductie en gebruik, laten allerlei mogelijkheden tot fraude en illegale productie open;
- l. De reservaten van de *first-nation-people* vormen geregeld een vrijplaats voor illegaal handelen, waaronder in cannabis;
- m. De controle- en handhavingscapaciteit rond het systeem lijkt onvoldoende stevig georganiseerd;
- n. De verkoop van illegale cannabis uit niet-gecertificeerde winkels blijft aantrekkelijk;
- o. Er zijn aanwijzingen dat de export van in Canada geproduceerde cannabis (illegale maar wellicht ook legale) is toegenomen.

⁹ Via <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/13-605-x/2019001/article/00003-eng.htm>), geraadpleegd op 28 juli 2019

De belangrijkste kwetsbare punten in het systeem waarover op dit moment voldoende informatie beschikbaar is (vanaf punt j), zullen we hieronder verder toelichten.

Overzicht 1: belangrijkste kwetsbare punten



29. Het toelaten van thuisteelt is een aantal organisaties (waaronder de politie) een doorn in het oog. Zij zou de deur openzetten voor illegale productie en verkoop. Anderen zeggen dat mensen thuis toch ook alcohol mogen brouwen (mits men het resultaat alleen voor eigen consumptie gebruikt); wat is het verschil met cannabis? Bovendien leert de ervaring met alcohol dat uiteindelijk niet veel mensen van deze mogelijkheid gebruik blijven maken, aldus een deel van onze Canadese gesprekspartners, vooral vanwege te veel werk. En weer anderen zijn van mening dat een verbod op thuisteelt de productie van cannabis volledig in handen van het kapitaalkrachtige grootbedrijf zou brengen.¹⁰

Waarom is de thuisteelt een potentieel probleem? Omdat die nauwelijks of niet wordt gecontroleerd, ook al omdat hier voor de politie (en andere autoriteiten) geen prioriteit ligt. Zou men willen controleren, dan is hier veel capaciteit voor nodig. Bovendien: tot vier planten is het legaal. De regels voor (legale) thuisteelt zijn niet scherp: planten mogen bijvoorbeeld maximaal één meter hoog zijn, maar er zijn geen regels voor omvang of

¹⁰ Zie <https://www.leafly.com/news/politics/want-to-grow-your-own-cannabis-get-ready-to-fight-big-marijuana>, geraadpleegd op 5 juli 2019

breedte. Het kweken moet buiten het zicht van jongeren gebeuren, maar hoe dat te controleren? Jongeren mogen er niet bij betrokken zijn; hoe dat vast te stellen? De oogst van de vier planten mag wel met anderen gedeeld worden, maar niet verkocht: hoe dat in kaart te brengen? En hoe te voorkomen dat de thuis gekweekte cannabis naar de illegale markt gaat? Dat kan een lucratieve business zijn; stel dat vier planten per ‘draai’ ongeveer een kilo aan (droge) cannabis opleveren en dat er zes draaien per jaar gemaakt kunnen worden; dan gaat het om zes kilo, die al gauw zo’n C\$40.000 kunnen opleveren. Het is aannemelijk dat dit voor de illegale en criminele wereld interessant kan zijn. Inzicht in de mate waarin dit in Canada gebeurt, ontbreekt overigens.

30. Voor wat betreft de medicinale cannabis: medische gebruikers moeten een medisch attest (een soort van doktersrecept) hebben en kopen direct in bij een van de medische cannabisproducenten; zij kunnen – met een vergunning - ook zelf kweken en produceren. In januari 2019 waren er bijna 355.000 medische cannabis gebruikers geregistreerd (in april 2018 waren dat er nog ruim 307.000). Op datzelfde tijdstip waren er ruim 30.000 registraties voor persoonlijke kweek voor medische doeleinden (in april 2018 waren dat er nog ruim 17.000).¹¹ De politie maakt zich zorgen over deze sector omdat er vaak meer planten worden gekweekt dan is toegestaan, het aantal toegestane licenties wordt overschreden en veiligheidsmaatregelen onvoldoende in acht worden genomen.

De geschiedenis van medicinale cannabis teelt in Canada is complex. In 2001 werd als gevolg van rechterlijke uitspraken de medicinale teelt van cannabis in het gehele land gelegaliseerd. Personen met een verklaring¹² van een arts konden bij een officiële producent/apotheker kopen, maar ze konden ook voor zichzelf gaan kweken of iemand anders aanwijzen om dat voor hen te doen. Deze regeling leidde tot een gigantische groei van het aantal telers (37.500 in 2014) en tot een steeds maar aanzwellende stroom van patiënten; in 2001 waren het er maar 100, in 2014 waren het er al 40.000 (Fijnaut en De Ruyver, 2014, pag. 57). In 2013 is dit systeem herzien, waarna de persoonlijke teelt onmogelijk werd, maar een nieuwe rechterlijke uitspraak in 2015 stelde vast dat dit nieuwe systeem de patiënten niet in staat stelde om de door hen gewenste producten tegen een redelijke prijs te verkrijgen. Veel van de oude vergunningen werden nu ‘grandfathered’, dat wil zeggen dat voor hen een uitzondering werd

¹¹ <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/medical-purpose.html>, geraadpleegd op 15 juli 2019.

¹² Het is geen officieel doktersrecept, maar een medisch document, door een arts of een seniorverpleegkundige verstrekt, met een aanbeveling (recommendation) om cannabis voor medische doeleinden te kunnen gebruiken.

gemaakt; ze werden gedoogd, zouden we in Nederland zeggen. In 2016 werden de verschillende systemen samengevoegd in the *Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations*, en die regeling geldt nu nog.

Deze ontwikkelingen gingen gepaard met een stortvloed aan klachten van burgers, politiediensten en lokale besturen over de teelt van (medicinale) cannabis. Die klachten gingen deels over veiligheidsproblemen voor de directe omgeving (brandgevaar, wateroverlast, overvallen). Ze hadden ook betrekking op het feit dat grote hoeveelheden ‘medicinale’ cannabis op de zwarte markt terecht kwamen (Fijnaut en De Ruyver, 2014, pag. 57)

We spraken met een rechercheur van de *Toronto Police Service* die jarenlang verantwoordelijk is geweest voor de aanpak van illegale cannabisproductie en -handel in Toronto. Hij analyseert hoe de wereld van de medische cannabis in elkaar zit. Deels is die wereld legaal: patiënten hebben een doktersverklaring en kopen bij een vergunde apotheker, die zijn spullen van een legale producent betreft. Soms produceren patiënten de cannabis thuis; met een doktersverklaring mogen zij zelf of door vrienden de gewenste soort laten telen. *So far, so good*. Maar het is niet het hele verhaal.

Medicinale cannabis wordt ook gebruikt en misbruikt voor illegale doeleinden. De vergunningen werden al snel ‘opgerekt’. De eerste vergunning was voor tien planten, maar omdat alleen de vrouwelijke planten bruikbaar zijn, werd dat aantal al snel verdubbeld. De medicinale cannabis werd als zalf gebruikt en daar zijn nog weer meer planten voor nodig. Medicinale vergunninghouders gingen samenwerken (*pool resources*), waardoor er weer grotere productieplekken ontstonden. Artsen deden om ideologische of financiële redenen mee en gaven gemakkelijk verklaringen af. Na verstrekking van vergunningen om – op kleine schaal – medicinaal te produceren werd zelden of nooit meer gecheckt waar deze vergunningen voor gebruikt werden (alleen de grote ‘officiële’ producenten werden nog gecontroleerd). Zo ontstonden er medicinale kwekerijen van soms wel 10.000 planten.

Op deze manier is een biotoop ontstaan voor illegale drugsproductie, afgeschermd door het medicinale vergunningssysteem (*‘the law was sheltering criminal organisations’*). De politie wist er niet goed raad mee, ook al omdat deze (illegale) kwekers een officiële vergunning konden laten zien (*‘don’t touch my medicine’*, *‘you don’t want to arrest a sick person in front of a wheelchair’*). Een deel van deze ‘medicinale’ cannabis werd in illegale cannabiswinkels verkocht, waarbij soms ook het medicinale criterium werd misbruikt; lidmaatschapskaarten werden als patiëntenkaarten

uitgegeven, bijvoorbeeld. Deze wereld is *out of control* geraakt, aldus de rechercheur. Er wordt niet of nauwelijks gecontroleerd, bevoegdheden om te controleren zijn onduidelijk, veel politiemensen kennen de achtergrond en mechanismen niet.

De cannabislegalisering, die alleen over recreatieve cannabis gaat, heeft dit hele systeem ongemoeid gelaten, waarschijnlijk omdat deze wereld complex is, er veel gevestigde belangen zijn en aanpak ervan veel protesten en juridische procedures zou opleveren.

31. Een apart vraagstuk vormen de *first nation-people*, de oorspronkelijke bewoners van Canada. Het is een *'very touchy subject'*. Er zijn in totaal zo'n 1.5 miljoen *'indigenous people'* en zij wonen deels bij elkaar in reservaten; daarvan zijn er zo'n 2300 in Canada. Met sommige van die reservaten gaat het goed, maar met een aantal ook niet. Zij hebben een tragische geschiedenis: 'met de komst van de westerse cultuur ging veel verloren. De rijke taal en tradities, verhalen, identiteit en diepgaande kennis van de natuur maakten plaats voor depressie en alcohol- en drugsmisbruik. Zelfmoord is de voornaamste doodsoorzaak onder First Nations-jongeren' (NRC, 3 juni 2019). Een officieel onderzoek op verzoek van de regering naar de behandeling van inheemse vrouwen en meisjes, gepubliceerd in 2019, gebruikte het woord 'genocide'.¹³ Dit alles heeft een collectief schuldgevoel gecreëerd in Canada. Opeenvolgende regeringen hebben zich proberen te verzoenen met de inheemse volkeren en voor de regering-Trudeau is het een topprioriteit. Veel aandacht en veel geld gaan naar deze problematiek. Soms met een paradoxaal effect, aldus onze gesprekspartners. Corruptie komt veel voor en sommige reservaten zijn een soort vrijplaatsen geworden. Illegale productie of distributie van cannabis (maar ook van tabak en vuurwapens) wordt er niet of nauwelijks vervolgd, ook al vanwege die schuldgevoelens en mogelijke verwijten van discriminatie.

¹³ Reclaiming Power and Place: The Final Report of the National Inquiry into Missing and Murdered Indigenous Women and Girls, Ottawa, 2019



Reclame voor een cannabis-dispensary in een first-nations territory nabij Alderville, Ontario

De cannabisregulering in reservaten is in principe gelijk aan die in de rest van Canada, maar de handhaving is afwijkend. Er is een *ongoing debate* over zelfbestuur en juridische verantwoordelijkheden tussen federale overheid, provincie en first nations-leiders; die laatsten betwisten de bevoegdheid van federale en provinciale overheden om handhavend op te treden op hun grondgebied. Bij de politie bestaat bovendien grote terughoudendheid op dit punt, mede vanwege incidenten in het verleden. Berucht zijn de onlusten in Oka, een gemeente in Quebec, in 1990; de lokale *Mohawk* verzetten zich toen heftig tegen plannen om een golfterrein aan te leggen in een gebied waar zij aanspraak op maakten. De onlusten hielden maandenlang aan en werden pas na tussenkomst van het Canadese leger beëindigd. Zij kostten enkele levens, waaronder dat van een Canadese politieagent.¹⁴

32. Er is wel enige, maar geen forse versterking van middelen en inspanningen geweest om het nieuwe wettelijke regime ook met inzet van politie (en andere *law enforcement*) te handhaven. Op federaal niveau zijn er nauwelijks of geen extra budgetten beschikbaar gekomen, met uitzondering van de extra belastinginkomsten uit legale cannabis, maar die kunnen voor allerlei doeleinden gebruikt worden. Een klein deel daarvan is voor versterking van *law enforcement* gebruikt.
- a. De voornaamste inspanning van de politie (in ieder geval de Ontario Provincial Police) lag in het trainen en voorbereiden van

¹⁴ zie <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/oka-crisis>, geraadpleegd op 28 juli 2019.

politie mensen op de nieuwe situatie (*training, human resource policy, communications*); deze waren vooral gericht op versterking van de controle op rijden onder invloed;

- b. In 2018 waren er 215 illegale dispensaries (illegale distributiepunten) in de provincie Ontario. Het uitgangspunt was dat de dispensaries die zich op het moment van legalisering niet gemeld zouden hebben, geen legaal verkooppunt konden worden. In november 2018 waren er nog 84 illegale dispensaries over. Via de activiteiten van een in december 2018 ingestelde, door de OPP geleide *Provincial Joint Force Cannabis Enforcement Team* (PJFCET) zijn er daarna nog eens 52 illegale winkels gesloten; er zijn er nu dus nog, volgens de officiële cijfers, 32 over. Voor deze activiteit zijn incidenteel extra financiële middelen ter beschikking gesteld aan de OPP.
- c. Midden juli 2019 maakte de *director of investigations* van Toronto bekend dat de stad zijn inspanningen zal versterken om ook de laatste illegale cannabis-dispensaries te sluiten.¹⁵ Er zijn van deze illegale winkels volgens deze functionaris nog minder dan tien vestigingen over; daar zijn enkele ‘serial violators’ bij, die na ingrijpen van de overheid hun winkel onmiddellijk op een andere plaats heropenend hebben (zie het volgende punt);
- d. De politie in heel Canada heeft in de periode 2018 – 2019 (juli) voor een kleine tien miljoen aan illegale cannabis inbeslaggenomen en de douane in ongeveer dezelfde tijd voor ongeveer dertien miljoen. Op een geschatte totaalmarkt van tenminste vijf miljard Canadese dollars is dit ongeveer 5%;
- e. Optreden tegen rijden onder drugsinvloed is een belangrijke prioriteit van de verschillende overheden; politie mensen zijn er in getraind en er zijn inmiddels mobiele controle-instrumenten beschikbaar.

33. De illegale cannabiswinkels (dispensaries) zijn nog steeds big business, hoewel hun aantal wel is teruggebracht. De onderzoeker van de Toronto Police Service: ‘*marihuana is still the biggest cash drug*’. Na bekendmaking van de plannen met cannabislegalisering is in Toronto steviger tegen een aantal van deze illegale shops opgetreden (o.a. om de legale winkels een betere kans te geven), maar verdwenen zijn ze nog niet. Voor een deel is hun functie bovendien overgenomen door illegale verkoop via online stores, die moeilijk aan te pakken zijn.

¹⁵ Zie <https://nationalpost.com/pmnn/news-pmnn/canada-news-pmnn/toronto-ramping-up-fight-to-close-illegal-pot-shops-and-keep-them-closed>, geraadpleegd op 19 juli 2019

In juli 2019 bracht CBC News het verhaal over een in Toronto gevestigde dispensary-keten met de naam CAFE (Cannabis And Fine Edibles). Vestigingen daarvan zijn sinds oktober 2018 tenminste een dozijn keer gesloten, om iedere keer weer heropend te worden, meestal binnen een paar uur. Volgens de CAFE-keten zelf doen zij dit, omdat hun klanten recht hebben op een ‘*reasonable, dignified acces*’ tot cannabisproducten, terwijl de overheid faalt om daarin te voorzien. Volgens anderen is de dagelijkse opbrengst van C\$30.000 tot C\$50.000 per winkel een zeker zo belangrijk motief. Achter de illegale cannabisketen blijken eigenaren te zitten met een verdacht verleden; zij hebben een strafblad voor illegaal kweken van cannabis en voor fraude en namaak (counterfeiting). Voorlopig is het de overheid nog niet gelukt om de cannabisketen definitief gesloten te krijgen.¹⁶



De politie sluit één van de dispensaries van de CAFE-keten in Toronto, juli 2019.

De rechercheur van de Toronto Police Service heeft in 2017 leiding gegeven aan een bijzondere operatie, die onder meer gericht was tegen ene Marc Emery, een in Canada bekende legaliseringsactivist, die ook politiek actief was. Hij en zijn vrouw noemden zichzelf de *Prince and Princess of Pot*. Zij bezaten een keten van (illegale) cannabiswinkels, Cannabis Culture, die in het hele land franchisenemers had (in totaal 19). Volgens de rechercheur gebruikten zij hun activisme vooral om er zelf beter van te

¹⁶ <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-cafe-cannabis-dispensaries-1.5217307>, geraadpleegd op 30 juli 2019

worden; eigenlijk zouden zij ordinaire drugscriminelen zijn. Het politieonderzoek gaf onder andere inzicht in de financiële verdiensten van Emery en die waren groot: de *dispensary* in het centrum van Toronto bracht bijvoorbeeld zo'n C\$330.000 per week op. Emery ontkende dit niet, maar het was hem niet om het geld te doen, zo verklaarde hij, veel van het geld zou hij hebben weggegeven (The Star, 18 december 2017). Het runnen van de cannabiswinkels moest worden gezien als een daad van 'burgerlijke ongehoorzaamheid'. Uiteindelijk werden de Emerys veroordeeld tot het betalen van een boete van rond de C\$350.000, maar werd hen geen gevangenisstraf opgelegd. Bij het verlaten van het gerechtsgebouw na de uitspraak stak het echtpaar, opgewacht door tientallen supporters, demonstratief een joint op.

De kwestie, die dus speelde aan de vooravond van de legalisering, toont de complexiteit van de cannabisdiscussie nog maar eens aan; voor de een zijn de Emerys en consorten voorvechters en martelaren van cannabislegalisering, voor de ander, zoals de onderzoeker, zijn het criminelen die de wet overtreden en daar veel geld aan verdienen.

34. Een groot deel van de illegaal geproduceerde cannabis in Canada is bestemd voor de export, aldus onze gesprekspartners, met name naar de Verenigde Staten. Om welke hoeveelheden het gaat en wat de daarmee samenhangende verdiensten zijn, is (ons) niet bekend. Wel zijn er signalen dat de export van Canadese cannabis (illegale maar wellicht ook legale) is toegenomen. De *Canadian Border Services Agency* (de douane) nam bv. in 2017-2018 bijna 500.000 gram cannabis in beslag en in 2018-2019 bijna 1.7 miljoen gram, een stijging van zo'n 65%.¹⁷ Overigens kan deze toename ook terug te voeren zijn op strengere controle dan wel meer aandacht voor controle rond de invoering van de Cannabis Act.

35. De *Criminal Intelligence Service Canada*, een samenwerkingsverband van voornamelijk politieorganisaties, heeft meer dan 300 criminele groepen geïdentificeerd die zich in Canada op een of andere manier met de productie, handel en import/export van cannabis bezighouden (dit is zo'n 44% van alle *organized crime groups*) (Criminal Intelligence Service Canada, 2018).

Georganiseerde misdaad in Canada omvat de meer traditionele criminele groepen, zoals Aziatische groepen (China, Vietnam), Italiaanse maffia en criminele motorbendes (de zwarte markt), maar ook de groepen die misbruik maken van het wankele medicinale cannabisregime in Canada; daar maken ook veel 'gewone' burgers deel van uit (de grijze markt).

¹⁷ Zie <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/seizure-saisie-eng.html>, geraadpleegd op 16 juli 2019

De illegale cannabis wordt op straat verkocht, aan illegale verkooppunten geleverd (en soms aan legale), online verkocht, maar een groot deel wordt geëxporteerd, met name naar de Verenigde Staten; daar wordt het deels geruild tegen cocaïne, aldus politiebronnen.

36. Volgens de *National Criminal Intelligence Estimate 2018-2019* van de *Criminal Intelligence Service Canada* is het onwaarschijnlijk dat de legalisering een merkbaar effect op het marktaandeel van criminele groepen heeft gehad (p.24). Op de korte termijn zal de legalisering de illegale cannabiswereld eerder voordeel brengen. Zij kan het tekort in de legale productie opvullen, zal de productie en handel in verboden hoog-THC producten ter hand nemen en zal de export vergroten naar landen waar cannabis illegaal is. Ook zal zij gebruik maken van verschillen in regulering tussen Canadese provincies en zal zij op een illegale manier licenties verwerven om daarmee in het legale regime door te dringen. De thuisteelt, de medicinale cannabisproductie en de online-verkoop bieden allerlei kansen aan criminele groepen.

Op de langere termijn zouden de effecten positiever kunnen zijn, aldus de analyse. Voorwaarde is dat de zwakke plekken in het reguleringsregime aangepakt worden. Als dat niet gebeurt, zullen meer criminele groepen op de Canadese cannabismarkt actief worden en profiteren van de hogere vraag naar cannabis, die zowel in Canada als daarbuiten het gevolg is van de ontwikkeling naar legalisering (p.29).

ONTWIKKELINGEN IN DE (LEGALE) PRODUCTIE

37. Over de productiekant van de (legale) cannabis kunnen we het volgende zeggen. Selectie van en vergunningverlening aan producenten geschiedt door *Health Canada*, die daarbij onder andere samenwerkt met de *Royal Canadian Mounted Police (RCMP)* voor controle op criminele antecedenten en met de *Canada Revenue Agency* (de belastingdienst). Producenten hebben zowel een vergunning nodig van Health Canada als van de belastingdienst. Selectiecriteria en selectieproces zijn vergelijkbaar met die van de *Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO)* voor cannabiswinkels. Health Canada beschikt over zo'n 60 inspecteurs die *on the field* de cannabisproducenten moeten controleren.

Toch zijn onze gesprekspartners minder positief over de selectie- en handhavingscapaciteit van Canada Health. Het selectieproces is deels een papieren exercitie. Ook het *track and trace* systeem, dat in staat zou moeten stellen om het productieproces *from seed to sale* te volgen, is, volgens onze gesprekspartners, eerder een soort spread-sheet, gebaseerd op

zelfrapportage van producenten, dan een geavanceerde DNA-analyse. Het is niet gelukt, aldus RCMP-mensen, om het selectieproces te vrijwaren van criminele elementen; onder andere via stromanconstructies lijken zij in het proces te zijn doorgedrongen; hoe vaak en hoeveel is evenwel niet duidelijk. Daarbij speelt ook een rol dat Canadese banken niet al te happig zijn geweest om aan cannabisondernemers leningen te verstrekken (onder andere vanwege mogelijke repercussies in de VS). Om in de tweede ronde retailshop-licensing in Ontario te kunnen meedoen, moeten kandidaten tenminste C\$250.000 aan kapitaal meebrengen (zie punt 14).

38. In totaal zijn er inmiddels zo'n kleine 200 producenten in Canada die een vergunning hebben gekregen om commerciële (recreatieve) cannabis te produceren. Eén vergunning is inmiddels ingetrokken, terwijl een andere is opgeschort. Rondom één van de grotere productiebedrijven, CannTrust, is in juli 2019 een schandaal ontstaan, omdat een klokkenluider het bedrijf ervan beschuldigde in tenminste één van zijn bedrijven achter een *fake wall* cannabis te kweken in *unlicensed rooms*. De zaak is nog in onderzoek, maar heeft veel media-aandacht gekregen. Voorlopig heeft het bedrijf zijn cannabisproductie uit de markt teruggetrokken. De directeur is ontslagen, de waarde van de aandelen is stevig gezakt. Volgens de oud-president van het bedrijf (tot oktober 2018) is Health Canada in 2018 overstroomd met licentie-aanvragen en heeft het om dat proces te stroomlijnen volstaan met een schriftelijke beoordelingsprocedure: *'you would send pictures of your facility, security screenshots and they vetted it remotely and came in for a physical inspection later.'*¹⁸
39. Aan de productiekant zien we verder nog tenminste drie interessante ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn er enkele heel grote producenten op de markt gekomen, die over de capaciteit beschikken om meer dan 100.000 planten te kweken. Dat gaat over productieplaatsen met de omvang van een aantal voetbalvelden. Er zijn miljardeninvesteringen mee gemoeid. De vraag is wat dit op de langere termijn gaat betekenen. Zullen zij de markt gaan overnemen en domineren? Zullen zij de kleinere kwekers uit de markt gaan drukken? Zullen zij druk gaan uitoefenen om ook te mogen exporteren (nu kan dat alleen nog met medicinale cannabis)? En wat gebeurt er met het cannabisgebruik als enkele grote bedrijven belang krijgen bij vergroting ervan?
40. De 'wietbubbel' die zich aanvankelijk rond de beursgenoteerde cannabisbedrijven in Canada voordeed, lijkt inmiddels weer grotendeels

¹⁸ Zie <https://www.bnnbloomberg.ca/ex-canntrust-president-fears-for-firm-s-future-amid-regulatory-probe-1.1287965>), geraadpleegd op 23 juli 2019.

voorbij (NRC, 20 juli 2019). *Canopy Growth* bijvoorbeeld, één van de grotere Canadese cannabisbedrijven, had in 2018/2019 een omzet van C\$253 miljoen, maar leed een verlies van C\$670 miljoen. Het bedrijf heeft dit vol kunnen houden vanwege een injectie van ongeveer 4 miljard (Amerikaanse) dollars van de Amerikaanse bierbrouwer *Constellation*, onder andere bekend vanwege het Corona-bier. *Canopy Growth* is ook de eigenaar van enkele belangrijke merknamen van cannabiswinkels (zoals *Tokyo Smoke* en *Tweed*).

De beurskoersen gingen aanvankelijk ‘door het dak’, niet alleen vanwege de ontwikkelingen in Canada maar ook vanwege de internationale markt; de verwachting was dat Canadese bedrijven daar een belangrijke rol in zouden gaan spelen. De markt in Canada heeft zich echter minder rooskleurig ontwikkeld dan aanvankelijk verwacht, onder andere vanwege de grote tekorten aan cannabis bij de legale verkooppunten en vanwege de grote omvang van de illegale markt. Die kost dus niet alleen de Canadese staat geld, maar ook de grote bedrijven. Volgens de Nova Scotia Bank zal in 2019 nog ongeveer 70% van de cannabisverkoop via de illegale markt verlopen; de verwachting van de bank is dat dit in 2020 zal dalen tot een kleine 40%.¹⁹

41. Daarnaast zien we, als derde ontwikkeling, dat de markt van cannabisproducten enorm aan het diversifiëren is. Naast de *good old pot* (gedroogde henneptoppen van vrouwelijke planten), die in talloze varianten verkrijgbaar is en die via roken geconsumeerd wordt, zijn er ook talloze cannabisoliën en capsules beschikbaar. Vanaf najaar 2019 komen er nog veel andere vormen op de markt; je hebt eetbare cannabis (snoepjes, koekjes, cakes e.d.), zalven en extracten (onder andere in dranken te gebruiken, maar vermenging met sterke drank of wijn is bij wet verboden). De verwachting is dat er een grote markt voor zal zijn. In het verlengde daarvan zijn er allerlei technieken in ontwikkeling om de THC (de werkzame stof) uit de cannabisplanten te halen en in zo zuiver mogelijke vorm ter beschikking te krijgen. Ze worden uit cannabis geëxtraheerd door een oplosmiddel (butaan), ijs of alcohol te gebruiken. Ze zijn onder andere beschikbaar in de vorm van *wax* (wasachtig), *budder* (boterachtig) of *shatter* (kristalachtig) (zie de figuur hieronder). Wettelijk zijn deze extracten (of concentraten) aan een THC-limiet gebonden, maar illegaal komen er producten op de markt die daar bovenuit gaan. Ook is er

¹⁹ Zie <https://www.fool.com/investing/2019/02/09/canadas-black-market-to-control-71-of-marijuana-sa.aspx>), geraadpleegd op 23 juli 2019

sprake van productie van THCA, een THC-variant met een hogere concentratie. Niet alleen zijn er gezondheidseffecten (vanwege het hoge THC-gehalte), maar ook veiligheidseffecten: er doen zich regelmatig ongelukken voor, niet zozeer in het productieproces zelf, maar in het opslaan van de producten; zij bevatten licht ontvlambare gassen. Op deze manier zijn er in Canada regelmatig explosies in huizen of andere gebouwen geweest.



42. En dan is er voor de politiewereld nog een bijzonder detail, namelijk dat enkele leidinggevendenden uit de Toronto Police Service de laatste tijd de Rubicon zijn overgestoken en aan de kant van de cannabislegalisering zijn gaan werken. Bill Blair, de voormalige korpschef in Toronto is nu op federaal niveau de verantwoordelijke minister voor vormgeving van het legale cannabissysteem, terwijl enkele mensen uit zijn omgeving, zoals zijn voormalige deputy chief, zijn overgestapt naar cannabisproducenten (*The ex cops, politicians and friends of Bill Blair cashing in on legal weed*, kopte de krant Toronto Now begin 2019, die moeiteloos met een lijst van 18 namen op de proppen wist te komen). Ook Julian Fantino, de voorganger van Blair als chef van de politie van Toronto, die ooit decriminalisering van marihuana gelijkstelde aan moord, zit nu in die wereld; hij is directeur van een kliniek die medisch gebruik van marihuana bepleit. Formeel verboden is het allemaal niet, maar het wekt verwarring en ergernis bij veel politiemensen.

BALANS

43. Overzien we het geheel van het gelegaliseerde Canadese cannabissysteem, dan zijn er, juli 2019, een aantal plussen en minnen. Nogmaals zij aangetekend dat het een momentopname betreft, die gemaakt is negen maanden na invoering van het systeem. In bestuurskundige termen gaat het hier om een vroegevaluatie (*early warning evaluation*), om een rapportage die is opgesteld direct na invoering van een nieuw beleid of systeem met het

oogmerk om mogelijke problemen of ontwerpfouten zo snel mogelijk op het spoor te komen. In dit geval met als direct doel om er conclusies en lessen aan te kunnen verbinden voor de Nederlandse situatie.

Ons is het volgende opgevallen:

- a. Het systeem heeft te maken gehad met invoeringsproblemen, waardoor onder andere een tekort aan legale cannabis is ontstaan;
- b. Qua volksgezondheid zijn de ontwikkelingen nog ‘inconclusive’. Is het gelukt om cannabis te legaliseren zonder het gebruik er van te stimuleren? Worden vooral ‘veilige vormen’ van cannabis gebruikt (THC-gehalte)? En is het gelukt om jongeren weg te houden van cannabisgebruik? Wat zal het gezondheidseffect zijn van de legalisering van *edibles*, *topicals* en *extracts* in oktober 2019? Het zijn pertinente vragen, waar nu nog geen antwoord op gegeven kan worden, al is na de eerste maanden (tot april 2019) wel enige stijging van cannabisgebruik opgetreden, maar niet onder jongeren.
- c. Qua criminaliteit zijn er vooralsnog geen aanwijzingen dat het nieuwe cannabissysteem de criminelen de wind uit de zeilen heeft genomen; de vraag is of dit een tijdelijk verschijnsel is vanwege de *bumpy* invoering of een meer structureel vraagstuk (zie punt 45); het is ongetwijfeld een combinatie van deze factoren.
- d. Het legale cannabissysteem heeft legale werkgelegenheid gecreëerd (in april 2019 werkten er ongeveer 9200 mensen bij 175 productiebedrijven²⁰) en voor extra belastinginkomsten voor de Canadese overheid gezorgd (zij het voorlopig minder dan verwacht);
- e. Qua internationale reputatie van Canada lijken de problemen mee te vallen; van spanning in internationale relaties (Canada overtreedt immers willens en wetens de internationale drugswetgeving) is weinig te merken. Integendeel: Canada wordt zeer frequent bezocht door andere landen, die willen weten hoe het land het legale cannabissysteem heeft georganiseerd.

44. Bezien we het legaliseringssysteem vanuit de invalshoek van terugdringing van criminaliteit, dan valt het volgende op:

- a. Er is rond cannabis in Canada een regulerings- en handhavingssysteem ontstaan dat op zichzelf goed overdacht lijkt en stevig in elkaar lijkt te zitten, maar dat ook zwakke plekken kent;

²⁰ Canstat, A snapshot of federal licensed cannabis producers, 2018, geraadpleegd via <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190822/>

- b. De lijst met zwakke plekken is lang (zie punt 29) en een deel daarvan zal ongetwijfeld tot kinderziektes te herleiden zijn. Maar het lijkt nogal optimistisch te veronderstellen dat zij allemaal mettertijd, als het systeem is ingeregeld, wel als vanzelf zullen verdwijnen. Extra inspanning lijkt nodig om het legale systeem te begeleiden en te beschermen.
- c. Introductie van de nieuwe wetgeving is niet gepaard gegaan met een substantiële verhoging van de *law enforcement* capaciteit; de algemene verwachting was immers dat legalisering samen zou gaan met verminderde behoefte aan politie-inzet en afnemende druk op het strafrechtstelsel.

45. De meeste politiemensen die wij gesproken hebben zijn sceptisch over de vraag of het ontworpen systeem in staat zal zijn de illegale en criminele werelden wezenlijk terug te dringen. Daarvoor kent het systeem te veel inherent zwakke plekken. In het gesprek met vertegenwoordigers van de Alcohol and Gaming Commission of Ontario (AGCO) hoorden we een aanvullende analyse. Ter toelichting: de AGCO is een organisatie die weliswaar pas in 1998 is opgericht, maar de samenstellende bestanddelen ervan bestaan aanmerkelijk langer. Ze is de regulerende instantie geweest voor onder andere alcohol, gokken (*gaming*) en paardenraces. Deze markten zijn redelijk onder controle gebracht; illegale activiteiten zijn niet helemaal verdwenen, maar de legale, gecontroleerde markt domineert inmiddels.

De vertegenwoordigers van de AGCO zijn daarom wat optimistischer over wat er met de cannabis zal gaan gebeuren dan de meeste politiemensen die wij spraken. Voorwaarden zijn wel, zo stellen de AGCO-mensen, dat de kwaliteit en beschikbaarheid van legale cannabis blijven mee-evolueren (met de consumentenvoorkeuren), dat het toezichtsregime (screening, vergunningverlening en handhaving) zich op hoog niveau weet door te ontwikkelen en dat er voldoende law enforcement capaciteit is om de illegale wereld aan te pakken. Ook is belangrijk of het voor Canada relevante buitenland (lees: de VS) zal gaan meebewegen met de legalisering. En dan nog zal het zeker een generatie gaan duren, voordat het systeem is 'ingeregeld'.

46. Wat nemen we als belangrijkste conclusies mee naar Nederland? De legalisering waarvoor in Canada gekozen is, lijkt op papier redelijk consistent. Op het eerste gezicht lijkt een min of meer gesloten systeem van productie en consumptie van cannabis te zijn ontworpen. Maar het systeem kent open einden; we noemen de thuisteelt, de medicinale teelt en de

verkoop in reservaten. Die creëren kansen en mogelijkheden, die in het systeem zelf moeilijk of niet te controleren zijn. Zij maken het systeem poreus (of lek) in plaats van gesloten.

47. Was het systeem ontwikkeld in een blanco situatie, dan zou met die open einden misschien nog wel om te gaan zijn. Belangrijkste probleem is echter dat het legaliseringssysteem moet concurreren met een illegale wereld waarin grote belangen bestaan rond cannabisproductie en – handel.²¹ Die criminele wereld weet doorgaans feilloos de zwakten in de officiële systemen te gebruiken en heeft daarnaast een aantrekkelijkheid van zichzelf (bijvoorbeeld qua prijs, kwaliteit, beschikbaarheid etc.). Voorlopig is het nog de grote vraag of het legale systeem in Canada opgewassen zal zijn tegen de macht en omvang van het illegale systeem (of dat nou zwart of grijs is). Je hebt daarbij de optimisten (het systeem moet zich inregelen, dat kost tijd, maar zal gaan lukken) naast minder-optimisten (de ruimte voor de grijze en zwarte markten is te groot).
48. Van die dynamiek tussen legale en illegale systemen weten we eigenlijk nog weinig af. Canada is in dit opzicht een buitengewoon interessant en leerzaam voorbeeld. Zal het legale systeem het er zonder extra bescherming (lees: handhaving en opsporing) weten te redden? Voor die vraag lijkt in Canada weinig oog te hebben bestaan. Vertrouwen op maatschappelijke adhesie ('koop legaal, dat is moreel beter en qua gezondheid verstandiger') als belangrijkste steunpilaar voor een gelegaliseerd bestel, lijkt nogal riskant.
49. Algemener geformuleerd: in het ontwerpen van een gelegaliseerd systeem voor een drugswereld waarin doorgaans sterke niet-legale markten bestaan, moet niet alleen gelet worden op de systeeminterne robuustheid (kan het systeem foute invloeden weren), maar ook op de systeemexterne stevigheid: is het bestand tegen de concurrentie van buitenaf, tegen de mogelijkheden en aantrekkelijkheid waarover de illegale en criminele werelden beschikken? Maatschappelijke steun is daarbij een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.
50. Natuurlijk, de cannabiswereld in Canada heeft zijn eigen bijzonderheden (medicinale cannabis, reservaten bv.) die we in Nederland niet kennen. Maar de criminele belangen rond illegale cannabissteelt zijn groot in Canada, net als in Nederland. Welk legaliseringssysteem ook bedacht wordt, de kans is groot dat de criminele wereld er in zal slagen de zwakke plekken daarvan te vinden en te gebruiken. We moeten daarom onder ogen

²¹ Zie ook <http://theconversation.com/legal-cannabis-vs-black-market-can-it-compete-104915>, geraadpleegd op 2 augustus 2019.

zien dat legalisering naar alle waarschijnlijkheid geen alternatief is voor inzet van politie en justitie, zoals in Nederland – net als in Canada - vaak verondersteld wordt, maar dat die inzet juist een voorwaarde is om legalisering (wellicht) tot een succes te kunnen maken.

BIJLAGE

Het verslag is gebaseerd op de gesprekken die tijdens het werkbezoek in Canada en daarna gevoerd zijn en op de beschikbare documenten. In de weken daarna is ook de nieuwsvoorziening rond het systeem bijgehouden, met name via de websites van *Bloomberg* (<https://www.bnnbloomberg.ca/marijuana>), van de *Canadian Centre on Substance Use and Addiction* (<https://www.ccsa.ca/addiction-news-daily>) en van *Statistics Canada* (<https://www.statcan.gc.ca>). Het verslag is op 29 augustus 2019 afgesloten.

1. Gesproken is met vertegenwoordigers van:

- *Ontario Provincial Police* (OPP) (6 personen) (15 en 16 juli 2019)
- *Alcohol and Gaming Commission of Ontario* (AGCO) (8 personen) (17 juli 2019)
- *Ontario Cannabis Store* (OCS) (3 personen) (17 juli 2019)
- *Tokyo Smoke, cannabiswinkel (informeel bezoek)* (17 juli 2019)
- *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) (6 personen) (18 juli 2019)
- *Toronto Police Service* (TPS) (1 persoon) (19 juli 2019)
- *Canada Health* (teleconferentie) (5 personen) (30 juli 2019)
- *Public Safety Agency* (teleconferentie) (1 persoon) (30 juli 2019)

2. Powerpoint-presentaties tijdens de gesprekken:

- Cannabis legalization (OPP)
- Regulating cannabis retailers (AGCO)
- Cannabis supply and distribution in Ontario (OCS)
- Cannabis legalization in Canada – a federal perspective (RCMP)
- Project Claudia and project Gator (TPS)

3. Overige documenten

- Armstrong, M.J. (2019), Legal cannabis vs. black market: can it compete?, via: <http://theconversation.com/legal-cannabis-vs-black-market-can-it-compete-104915>
- Beintema, M. (2019), Dorpsoudste inheemse Tlingit-gemeenschap: ‘Ook Noord-Amerika had concentratiekampen’, in: NRC 3 juni 2019, te raadplegen via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/03/de-tragiek-van-de-inheemse-tingit-gemeenschap-a3962428>
- Bienenstock, D. (2019), Want to grow your own cannabis? Get ready to fight ‘big marijuana’, via: <https://www.leafly.com/news/politics/want-to-grow-your-own-cannabis-get-ready-to-fight-big-marijuana>
- Bourque, A. (2019), Canada’s cannabis laws and 5 burning questions, in Vices, te raadplegen via <https://www.forbes.com/sites/andrebourque/2019/01/08/canadas-cannabis-laws-by-province-and-5-burning-questions-for-2019/#680c5b644eb3>
- Canada Border Services Agency (2019), CBSA seizures for Fiscal Year 2018-2019, te raadplegen via <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-secure/seizure-saisie-eng.html>
- Criminal Intelligence Service Canada (2018), *National Criminal Intelligence Estimate (NCIE) on the Canadian Criminal Marketplace (2018-19) – Illicit Drugs*, Ottawa 2018
- Dubinsky, Z. en L. Mayor (2019), Who’s really behind Toronto’s chain of illegal pot shops that won’t quit?, te raadplegen via <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-cafe-cannabis-dispensaries-1.5217307>
- Fijnaut, C. en B. De Ruyver (2014), *De derde weg, pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*, Antwerpen/Oxford
- Fuller, T. (2019), ‘Getting worse, not better’: illegal pot market booming in California despite legalization, in The New York Times, 27 april 2019, te raadplegen via <https://www.nytimes.com/2019/04/27/us/marijuana-california-legalization.html>
- Halperin, A. (2019), Can legal weed ever beat the black market?, in: The Guardian, 18 maart 2019, via: <https://www.theguardian.com/society/2019/mar/17/legal-weed-black-market-california-gavin-newsom>
- Healy, J. (2019), Reefer madness or pot paradise? The surprising legacy of the place where legal weed began, in The New York Times, 30 juni 2019, te raadplegen via <https://www.nytimes.com/2019/06/30/us/marijuana-colorado-legalization.html>

Statistics Canada (2019), *National Cannabis Survey*, first quarter 2019, te raadplegen via <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190502/dq190502a-eng.htm>.

Statistics Canada (2019), Retail trade sales by industry (x 1.000), te raadplegen via <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&SDDS=2406>

Zandstra, P. (2019), Canadese wietmarkt, de wietbubbel loopt weer leeg, in: NRC, 20/21 juli 2019, te raadplegen via <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/07/20/de-wietbubbel-loopt-weer-leeg-a3967714>