



Op weg naar een nieuwe cannabismarkt

Een evaluatie van de voorbereidingsfase van het
Experiment Gesloten Coffeeshopketen

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.

Voorwoord

In oktober 2017 heeft het kabinet Rutte III in het kader van de ‘achterdeurproblematiek’ van coffeeshops besloten tot het opzetten en uitvoeren van het Experiment gesloten coffeeshopketen. Met dit experiment wilde het kabinet nagaan of en hoe gereguleerde, professionele telers op kwaliteit gecontroleerde cannabis ‘gedecriminaliseerd’ aan coffeeshops kunnen leveren. Dit betekent dat tijdens de experimentele periode teelt, distributie en verkoop van cannabis onder bepaalde voorwaarden niet langer strafbaar zijn. In het kader van het experiment is nieuwe wet- en regelgeving opgesteld die de realisatie van een gesloten coffeeshopketen mogelijk moet maken.

Het experiment heeft mogelijk een grote impact op de cannabismarkt als geheel en de implementatie ervan wordt dan ook als zodanig met veel belangstelling door publieke organisaties en private partijen gevolgd. Het experiment is als aanloopfase december 2023 in twee gemeenten gestart en in juni 2024 zijn alle tien geselecteerde gemeenten met de overgangsfase aangevangen. Dit betekent dat vanaf dat moment in coffeeshops in de tien experimentgemeenten gereguleerd geteelde wiet en hasj worden ingekocht en verkocht.

Door de voor dit experiment verantwoordelijke ministeries van VWS en JenV is gevraagd om een procesevaluatie van de voorbereidingsfase van het experiment. Het voorliggende rapport vloeit voort uit de behoefte van de twee ministeries aan inzicht in wat er sinds het besluit om het ‘wietexperiment’ uit te voeren tot op heden goed en minder goed is gegaan op een aantal onderdelen tijdens de voorbereidingen van het experiment. De evaluatie, verricht in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), heeft tot doel geleerde lessen van de eerste zes jaar in kaart te brengen, zodat deze kennis ook kan worden geborgd.

Een woord van dank is op zijn plaats voor de bijdrage van de leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek: Hans Nelen (UM, voorzitter), Valérie Pattyn (UL), Damián Zaitch (UU), Robin Bouwman (EUR), Nicky Boot (VWS), Iris Sierveld (JenV) en Lars Heuts (WODC).

Tijdens de uitvoering van het onderzoek hebben we met vele betrokkenen van verschillende organisaties en private partijen uitgebreide interviews afgenomen. Wij willen hen bedanken voor hun bereidwillige medewerking en informatie.

BBSO

Nijmegen, oktober 2024

Paul Boekhoorn

Ton Nabben

m.m.v. Michelle Bruijn

Inhoud

Samenvatting	i
1. Inleiding	5
1.1 De inkoop en verkoop van cannabis in coffeeshops in Nederland	5
1.2 Voorgeschiedenis Experiment gesloten coffeeshopketen	6
1.3 Het Experiment gesloten coffeeshopketen	10
1.4 Onderzoek naar het Experiment gesloten coffeeshopketen	16
2. Doel, probleemstelling en aanpak van de procesevaluatie	18
2.1 Doel van de evaluatie voorbereidingsfase experiment	18
2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
2.3 Onderzoeksaanpak	19
3. Ontwikkeling juridisch kader Experiment gesloten coffeeshopketen	27
3.1 De eerste initiatieven voor wetgeving coffeeshopketen	27
3.2 Aankondiging van Experiment gesloten coffeeshopketen	28
3.3 Advies commissie Krottnerus, advies Raad van State en reactie kabinet	30
3.4 Wetsvoorstel Experiment gesloten coffeeshopketen	32
3.5 Overzicht juridisch kader experiment	34
3.6 Verloop voorbereiding wetgevingsproces experiment	36
3.7 Conclusie	39
4. Rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking stakeholders	40
4.1 Stakeholders in het wietexperiment	40
4.2 Conclusie	50
5. Het wietexperiment en gemeenten	53
5.1 Werving en selectie experimentgemeenten	53
5.2 Ervaringen en inbreng experimentgemeenten voorbereidingsfase wietexperiment	58
5.3 Ervaringen en inbreng teeltgemeenten voorbereidingsfase wietexperiment	61
5.4 Conclusie	63
6. De werving en selectie van cannabistelers voor wietexperiment	66
6.1 Advies van de commissie Krottnerus	66
6.2 Regels voor de aanvraag van aanwijzing als teler	66
6.3 De selectie van telers	69
6.4 De aanwijzing van telers	72
6.5 Inbreng en ervaringen van cannabistelers in het wietexperiment	76
6.6 Conclusie	79

7.	De coffeeshophouders in het wietexperiment	83
7.1	Coffeeshops en toepassing regels wietexperiment	83
7.2	Inbreng en ervaring coffeeshops met voorbereiding wietexperiment	83
7.3	Conclusie	89
8.	Toezicht en handhaving, opsporing en vervolging in het wietexperiment	91
8.1	Inbreng en ervaringen landelijke organisaties bij toezicht en handhaving	91
8.2	Inbreng en ervaringen landelijke organisaties bij opsporing en vervolging	96
8.3	Conclusie	99
9.	Communicatie en afstemming rondom het wietexperiment	101
9.1	Toepassing informatiekkanalen voor stakeholders en publiek	101
9.2	Overlegvormen met stakeholders	102
9.3	Inbreng en ervaringen communicatie en overleg stakeholders	103
9.4	Conclusie	105
10	Conclusies en geleerde lessen	108

Referenties

Summary

Bijlage 1	Samenstelling begeleidingscommissie
Bijlage 2	Overzicht geïnterviewde sleutelpersonen
Bijlage 3	Aandachtspunten documentatie en interviews wietexperiment
Bijlage 4	Schema tijdslijn 'Van regeerakkoord tot experiment'

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 Krottnerus, 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 cannabis telers, 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 wetskwaliteit 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 coffeeshop 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 coffeeshops, 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. Hier toe 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 experimentele wet- en regelgeving (i.c. wanneer de geslotenheid of de integriteit van de keten wordt aangetast).

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.

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

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).

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.

De 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.

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 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 aanloophase 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 aanloophase 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 verdragingsmomenten opgetreden, waardoor de voortgang in de voorbereidingsfase is gehinderd en een start van de experimentele fase is uitgesteld. Sinds de ingelaste aanloopfase, 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. Opschaling 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 aanvoerkanaal van geregleerde, 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, geregleerd 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 informatiekkanalen 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 hasjiesj 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 samenwerkingrelaties 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 informatiekanalen 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 groeimodel 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 schaalgrootte van de aanpak in beleid en uitvoering op voorhand in kaart brengt en op haar merites beoordeelt.

Opbouw van expertise over marktvragestukken

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 gewezen. 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 door-denkning 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 project-structuur 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 Krottnerus 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.

1 Inleiding

1.1 De inkoop en verkoop van cannabis in coffeeshops in Nederland

Nederland telde begin 2023 in totaal 564 gedoogde verkooppunten van cannabis ('coffeeshops'), verspreid over 102 coffeeshopgemeenten (Mennes et al., 2023)¹¹. Deze coffeeshops bestaan in de huidige vorm dankzij het Nederlandse gedoogbeleid ten aanzien van softdrugs. Dit beleid houdt in dat, mits coffeeshops zich houden aan de criteria in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM) en de eventuele lokaal opgestelde eisen, de verkoop van cannabis via coffeeshops aan consumenten wordt gedoogd.

De cannabisproductie en -handel worden echter niet gedoogd en deze handelingen zijn strafbaar gesteld in artikel 3 van de Opiumwet. Dit wetsartikel verbiedt het binnen en buiten het grondgebied van Nederland brengen, telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van middelen die op lijst II van de Opiumwet staan.¹² Dit zorgt er voor dat de niet-gereguleerd geteelde cannabis op een niet legale/strafbare wijze de coffeeshop binnenkomt, maar wanneer de coffeeshop vervolgens deze producten verkoopt dit wordt gedoogd. In deze min of meer paradoxale situatie kan een coffeeshophouder zijn producten dus niet legaal inkopen maar wel gedoogd verkopen. Dit resulteert in een bijzondere constructie, met een 'gedoogde voordeur' en een 'illegale achterdeur' bij de coffeeshop.

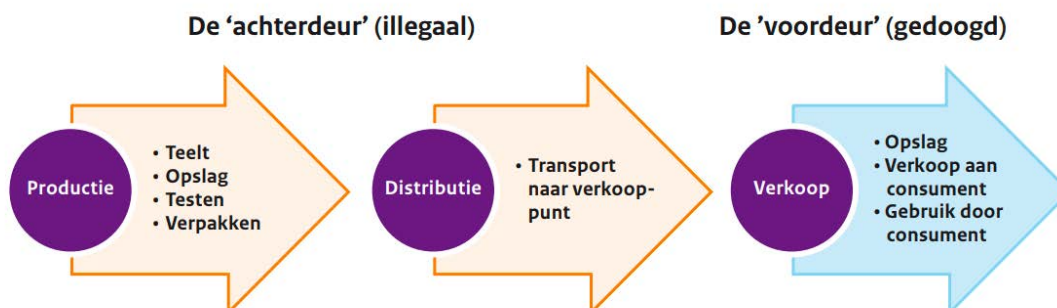
In het licht van zijn adviesrol over de wijze waarop 'de achterdeur en de voordeur' in het Experiment gesloten coffeeshopketen vorm zou kunnen krijgen, heeft de commissie Knottnerus (2018) de gehele cannabisketen in Nederland opgedeeld in drie schakels, bestaande uit de productie, distributie en verkoop van cannabis (zie figuur 1). Productie en distributie van cannabis zijn niet legaal en verkoop is gedoogd. Naast de actoren die bij deze keten betrokken zijn, spelen nationale en lokale overheden een rol bij het verloop van het hele proces. Consumenten kunnen in dit kader gezien worden als het eindstation van de cannabisketen.

¹¹ Eind 2022 hebben 102 gemeenten (30% van alle 345 gemeenten) een beleid waarbij coffeeshops worden gedoogd, 235 gemeenten (68%) hebben een nulbeleid (er worden geen verkooppunten van cannabis gedoogd) en zeven gemeenten (2%) hebben geen beleid op het gebied van coffeeshops (hier zijn geen coffeeshops gevestigd, maar dat verkooppunten van cannabis niet worden gedoogd is niet formeel vastgelegd).

¹² Op lijst I van de Opiumwet staan de harddrugs die schadelijker zijn voor de gezondheid dan softdrugs. Voorbeelden zijn heroïne, cocaïne, amfetamine, xtc en GHB. Op lijst II staan de softdrugs die minder grote gezondheidsrisico's met zich meebrengen dan de harddrugs op lijst I. Voorbeelden zijn cannabisproducten (hasj en wiet) en slaapmiddelen.

De huidige cannabisketen ziet er in een figuur als volgt uit¹³:

Figuur 1 De cannabisketen



Velerlei organisaties, overheden, partijen en personen spelen, zoals we nader zullen bespreken, een rol in de ontwikkelingen rondom deze keten.

Met name lokale bestuurders hebben in voorgaande jaren aangegeven dat de inrichting van de huidige coffeeshopketen - met een gedoogde verkoop aan de voordeur en een niet-gedoogde inkoop via de achterdeur - problemen oplevert voor de openbare orde en veiligheid, de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijnende criminaliteit.

1.2 Voorgeschiedenis Experiment gesloten coffeeshopketen

Nederlands coffeeshopbeleid in een notendop

Om de achtergrond van het 'wietexperiment'¹⁴ beter te kunnen duiden, plaatsen we het kenmerkende coffeeshopbeleid van Nederland eerst op beknopte wijze in historisch perspectief.

In de in 1995 verschenen Drugsnota is een belangrijke plaats ingeruimd voor het Nederlandse coffeeshopbeleid.¹⁵ In deze eerste integrale drugsnota (de 'paarse drugsnota') is als centrale doelstelling van het Nederlandse drugsbeleid verwoord dat risico's van drugsgebruik dienen te worden voorkomen of beperkt voor het individu, voor zijn directe omgeving en de samenleving. Scheiding van de markten van softdrugs en harddrugs werd als een belangrijk onderdeel van dit beleid gezien, met het gedogen van softdrugs als uitgangspunt. Ten aanzien van de verkoop van cannabis is in deze drugsnota gewezen op onder meer het streven naar een regulering van coffeeshops, de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het tegengaan van drugstoerisme (van Laar en van Ooyen-Houben, 2009).

¹³ Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2018). p. 9.

¹⁴ In dit rapport gebruiken we voor de leesbaarheid de term 'wietexperiment' in plaats van 'Experiment gesloten coffeeshopketen'. Wietexperiment dekt daarbij 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.

¹⁵ Kamerstukken II 1994/1995, 24 077, nr. 3.

In de Tweede Kamer is al vanaf de jaren negentig meerdere malen de politiek-ideologische vraag gesteld over het reguleren van de ‘achterdeur’ van coffeeshops, of van cannabis in algemene zin (Abraham et al., 2021; van Laar en van Ooyen-Houben, 2009; Spapens, 2014). Deze debatten vonden vooral plaats in het licht van de aanpak van drugscriminaliteit. Verschillende Kamerleden brachten in dit kader naar voren dat criminaliteits- en overlastproblemen die werden veroorzaakt door de wietteelt, door het reguleren van de achterdeur zouden kunnen worden opgelost. Ook een groep lokale bestuurders voerde een sterke lobby, met overeenkomstige argumenten. Een andere aanpak in de teelt en inkoop van cannabis zou ook aansluiten bij andere overwegingen. Zo zou in de samenleving nog nauwelijks weerstand bestaan tegen het gebruik van softdrugs en ook de schadelijkheid van het gebruik zou binnen acceptabele grenzen vallen. Bij het gedogen van de teelt zou bovendien het THC-gehalte van de cannabis beter kunnen worden gelimiteerd en het gebruik van allerlei zware bestrijdingsmiddelen worden tegengegaan (Abraham et al., 2021).

Naast een aantal politici in de Tweede Kamer, richtte ook een groep burgemeesters zich, in 1999, per brief tot de regering met een voorstel tot regulering van de achterdeur. Het kabinet Kok II antwoordde, bij monde van minister Korthals (VVD) van Justitie, met de nota ‘Het pad naar de achterdeur’. Hierin werd het voorstel voor de regulering van de aanvoer van softdrugs naar coffeeshops afgewezen¹⁶. Belangrijkste argumenten van de minister waren:

- een strijdigheid met de verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen;
- de verwachting van een onevenredig grote handavingsinspanning;
- de open economie van Nederland, waardoor een gesloten systeem van productie en distributie niet mogelijk zou zijn;
- het in de praktijk niet kunnen weren van geïmporteerde hasj als er een algemene gedoogregeling voor productie en handel van nederwiet zou komen.

Het kabinet Kok II stelde aldus dat het op dat moment niet mogelijk was om experimenten met de achterdeur van coffeeshops te ontwikkelen. In de nota kondigde de regering wel aan dat ze de internationale discussie over het te voeren cannabisbeleid zou stimuleren.

In de daarop volgende jaren zijn beleidsplannen ontwikkeld en uitgevoerd om met name de overlast die met de verkoop van drugs gepaard ging te kunnen bestrijden (van Laar en van Ooyen-Houben, 2009). Een voorbeeldfunctie vervulde het drugsoverlastproject Hektor in Venlo, een integrale en actieve aanpak van drugsoverlast en achterliggende drugscriminaliteit.

De door minister Donner (CDA) opgestelde ‘Cannabisbrief’ van 2004¹⁷ markeerde een verdere aanscherping van het cannabisbeleid (van Laar en van Ooyen-Houben, 2009). Er werd een omvangrijk plan met een serie maatregelen aangekondigd, waarbij een gecombineerde bestuurlijke en strafrechtelijke benadering centraal stond. Ook kwam in dit beleid van de rijksoverheid meer aandacht voor de relaties met de aanpak van drugscriminaliteit en aanpak van georganiseerde misdaad (Abraham et al., 2021). Met een Nationaal Actie Plan, van het kabinet Balkenende II, werd onder andere ingezet op drugspreventie gericht op risicogroepen, op een brede voorlichtingsstrategie via massamedia (de campagne ‘Drugs, laat je niets wijsmaken’), een behandelaanbod in het geval van drugsverslaving en

¹⁶ Kamerstukken II 1999/2000, 24 077, nr. 75.

¹⁷ Kamerstukken II 2003/2004, 24 077, nr. 125.

op onderzoek naar de risico's van sterke cannabis (vanwege de mogelijke risico's van een hoog THC-gehalte). Bovendien werd beleid aangekondigd voor de intensivering van de naleving van wet- en regelgeving, het tegengaan van coffeeshoptoerisme en de aanpak van de teelt van nederwiet. In een debat met de Tweede Kamer hierover verzette de minister Donner van Justitie zich (wederom) tegen het reguleren van de achterdeur van de coffeeshops: het zou legalisering inhouden, hetgeen vanwege internationale verplichtingen niet mogelijk was¹⁸. Bovendien vond de minister het van belang dat in internationaal opzicht niet het beeld werd versterkt dat Nederland de drugsproducent van de wereld was (van Laar en van Ooyen-Houben, 2009).

De mogelijkheid van het reguleren van de toevoer van cannabis naar de coffeeshops is vervolgens in de daarop volgende jaren meerdere malen in de debatten met de Kamer over het drugsbeleid aan de orde gesteld. Het kabinet toonde zich daarvan steeds tegenstander, met als belangrijkste argument dat het niet zou passen binnen de bestaande internationale verdragsrechtelijke kaders waartoe Nederland zich had verplicht. Bovendien zou het reguleren volgens het kabinet ook niet tot een vermindering van de illegale wietteelt leiden.¹⁹

Door het kabinet Rutte I werd vervolgens een verdere aanscherping van het cannabisbeleid ingezet. In de Drugsbrief van 27 mei 2011 aan de Tweede Kamer kondigden de ministers van Veiligheid en Justitie (Opstelten, VVD) en van VWS (Schipper, VVD) aan een einde te maken aan het 'open-deur-beleid' van coffeeshops.²⁰ Volgens de ministers was de handel in drugs sterk tegenomen, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. Om de aan coffeeshops gerelateerde overlast en criminaliteit en de handel in verdovende middelen tegen te gaan, moesten coffeeshops kleiner en beheersbaar worden gemaakt. Bovendien diende de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland te worden teruggedrongen. Dit betekende dat coffeeshops volgens de ministers klein en besloten dienden te worden en zich in hun verkoop alleen op de lokale markt moesten richten.

In het landelijk coffeeshopbeleid werden twee nieuwe gedoogcriteria voorgesteld: het Besloten club-criterium (het B-criterium) en het Ingezetenen-criterium (het I-criterium). Het B-criterium is uiteindelijk landelijk niet ingevoerd, maar het ingezetenen-criterium wel (in 2012). Voor coffeeshops gelden vanaf dat moment de AHOJGI-criteria²¹.

¹⁸ *Kamerstukken II 2003/2004, 24 077 en 29 200 XVI, nr. 137.*

¹⁹ *Kamerstukken II 2005/2006, 24 077, nr. 177.*

²⁰ *Kamerstukken II 2010/2011, 24 077, nr. 259.*

²¹ Er zijn in het beleid voor coffeeshops gedoogcriteria ontwikkeld waarbij het Openbaar Ministerie, wanneer aan deze criteria wordt voldaan, van vervolging afziet. Deze zogenoemde AHOJG-criteria zijn in de loop der jaren verder aangescherpt en gespecificeerd. De AHOJGI-criteria luiden als volgt:

- geen Affichering: geen reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- geen Harddrugs: er mogen geen harddrugs voorhanden zijn en/of verkocht worden;
- geen Overlast: geen parkeeroverlast rond de coffeeshop, geluidshinder, vervuiling, rondhangende klanten;
- geen verkoop aan Jeugdigen en geen toegang aan jeugdigen tot een coffeeshop, bij de leeftijdsgrens van 18 jaar;
- geen verkoop van Grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram) én slechts een geringe handelsvoorraad (niet meer dan 500 gram).
- geen verkoop aan niet-Ingezetenen; alleen klanten die in een Nederlandse gemeente staan ingeschreven mogen een coffeeshop betreden. Het I-criterium is bij 75% van de coffeeshopgemeenten in het beleid vastgelegd (Mennes et al., 2023). Het I-criterium wordt in de praktijk vaak niet gehandhaafd.

Een verdere regulering van de gedoogde cannabismarkt in Nederland stuitte bij het kabinet Rutte II op verzet, met een verwijzing naar verschillende internationale verdragen.²² Onderzoek van de Radboud Universiteit in 2014, in opdracht van het WODC, bevestigde in eerste instantie dat de plannen voor het reguleren van cannabis teelt strijdig zouden zijn met internationale verdragen en Europese regelgeving (van Kempen en Fedorova, 2014). In het vervolgonderzoek 'Internationaal recht en cannabis II' uit 2016 werden echter ook internationale mensenrechtenverdragen bij het onderzoek betrokken en op basis daarvan concludeerden de rechtsgeleerden dat er wel ruimte was voor het reguleren van de cannabis teelt (van Kempen en Fedorova, 2016).

In het streven om op lokaal niveau tot een meer effectieve aanpak van de problematiek rondom coffeeshops te komen, waren inmiddels ook verscheidene burgemeesters van gemeenten in een werkgroep van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzameld. Deze bestuurlijke werkgroep cannabisbeleid pleitte voor een vernieuwd softdrugsbeleid en liet in 2015 het rapport 'Het failliet van het gedogen' verschijnen (Meesters, 2015). Het gedoogbeleid zou een effectieve aanpak van de problematiek rond coffeeshops in de weg staan. Overlast en onveiligheid als gevolg van de cannabisproductie- en handel en de daarbij betrokken georganiseerde criminaliteit werden in het rapport als problemen benoemd²³. Ook zou het gedoogbeleid onvoldoende mogelijkheden bieden om de volksgezondheid te beschermen.

Volgens het VNG-rapport zouden gemeenten vrezen dat meer mensen via de teelt van cannabis betrokken raakten bij de georganiseerde misdaad. De cannabis teelt zou ook verweven zijn met andere vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals de harddrugsmarkt en mensenhandel. Daarnaast vreesden de lokale bestuurders dat de cannabisindustrie de integriteit van het openbaar bestuur bedreigde door criminele infiltratie van politieke partijen en door bedreiging van gemeentefunctionarissen (Meesters, 2015; Mennes et., 2024).

Om hier een aanpak voor de ontwikkelen stonden volgens de VNG-werkgroep drie opties open: het vrijgeven (legaliseren) van de markt, het geheel verbieden, dan wel het regelen van de softdrugsmarkt. De conclusie van de werkgroep was dat alleen het 'regelscenario' haalbaar zou zijn. Daarmee zou men zoveel mogelijk grip op de cannabis en het gebruik verkrijgen, de afzetmarkt voor georganiseerde criminaliteit beperken en de 'legitimatie' voor illegale teelt wegnemen. Een cannabiswet met strikte regels voor de verkoop én de productie van cannabis zou volgens deze werkgroep noodzakelijk zijn om tot een oplossing voor de geschetste problematiek te komen.

Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen

De wens van lokale bestuurders voor het introduceren van een 'cannabiswet' werd binnen de landelijke politiek door Tweede Kamerlid Bergkamp (D66) opgepakt. In september 2016 werd door haar een initiatiefwetsvoorstel ingediend betreffende het wettelijk gedogen van de teelt en verkoop van cannabis via een 'gesloten coffeeshopketen'²⁴.

²² *Kamerstukken II 2013/2014*, 24 077, nr. 314.

²³ Ook het eerdere manifest als initiatief van de burgemeesters Depla, Everhardt en Van Gijzel in januari 2014 probeerde daar een oplossing voor te vinden. Ze riepen op tot de landelijke invoering van gecertificeerde en gereguleerde wietteelt om de criminele gevolgen van het beleid tegen te gaan.

²⁴ *Kamerstukken II 2014/2015*, 34 165, nr. 2.

De kern van het wetsvoorstel was dat het door enkele aanpassingen van de Opiumwet mogelijk zou worden voor bedrijfsmatige telers van cannabis een ontheffing van de Opiumwet te krijgen van de minister van VWS, mits zij zich aan bepaalde voorwaarden hielden. Met het wetsvoorstel werd gepoogd een oplossing te vinden voor de vermeende gezondheidsrisico's en de (openbare orde) problemen die zich zouden voordoen rondom de teelt van cannabis en de aflevering daarvan aan coffeeshops, de zogenoemde 'achterdeurproblematiek'. Het voorstel van Bergkamp werd na hoofdelijke stemming op 21 februari 2017 door de Tweede Kamer aangenomen²⁵ (zie verder 3.1).

Mede in het licht van de geschetste initiatieven, is voorjaar 2017 door de ministeries van JenV en VWS een beknopte ex ante impactanalyse uitgevoerd waarin een aantal mogelijke beleidsscenario's voor de toekomst werd verkend (Goedvolk et al., 2017). Het betrof een drietal beleidsscenario's: het reguleren van de teelt en verkoop van cannabis, het gedogen daarvan en het verbieden van de teelt en verkoop van cannabis. De analyse had alleen tot doel inzicht te geven in de mogelijke gevolgen van de drie scenario's voor de toezichts- en handavingsketen en voor de financiële vertaling daarvan.²⁶

1.3 Het Experiment gesloten coffeeshopketen

1.3.1 Doelen van het wietexperiment

Regeerakkoord Rutte III

Als reactie op de politieke en bestuurlijke discussie en het initiatiefwetsvoorstel van Bergkamp, kondigde het nieuw gevormde kabinet Rutte III in oktober 2017 in haar regeerakkoord aan een '*Experiment gesloten coffeeshopketen*' te zullen starten. Tot verrassing van vele stakeholders op dit beleids-terrein gaf het kabinet aan een oplossing te willen vinden voor de geschetste achterdeurproblematiek van coffeeshops door uniforme experimenten op te zetten met het gedoogd telen van cannabis voor recreatief gebruik²⁷. Het kabinetsbesluit werd als een doorbraak van een politieke patstelling in het softdrugsbeleid beschouwd.²⁸

Doelen van het experiment

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 leveren. Decriminaliseren houdt in dit kader in dat wetgeving ten behoeve van het experiment zodanig wordt aangepast dat teelt, distributie en verkoop onder bepaalde voorwaarden niet langer strafbaar

²⁵ Het voorstel kende een krappe meerderheid: 77 stemmen voor (SP, D66, PvdA, PvdD, GroenLinks, Van Vliet, Bontes/Van Klaveren, Houwers, Klein, 50PLUS, Kuzu/Öztürk en Monasch) en 72 stemmen tegen (SGP, VVD, CDA, ChristenUnie en PVV).

²⁶ Het door de Tweede Kamer aangenomen initiatief wetsvoorstel van Bergkamp behoorde niet tot de onderzochte scenario's.

²⁷ Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie. Den Haag. De verrassing bij stakeholders kwam, naast de timing van het voorstel, vooral voort uit de samenstelling van het aantredende kabinet waarbij alleen D66 bekend stond als warm pleitbezorger van een dergelijk, vergelijkbaar experiment.

²⁸ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/doorbraak-nieuwe-kabinet-staat-experiment-toe-met-wietteelt-door-de-overheid~bfdc274df/?referrer=https://www.canonsociaalwerk.eu/>

zijn²⁹. 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 kabinet koos ervoor om eerst te experimenteren en de effecten hiervan op de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast te meten, alvorens een beslissing te nemen over de ontwikkeling van het coffeeshopbeleid.

De doelen van het wietexperiment zijn ook in de vorm van een beleidstheorie door onderzoekers nader uitgeschreven (Mennes et al., 2024). Gezien de gedetailleerdheid van deze beleidstheorie, waarin naast de verwachtingen over de effecten op volksgezondheid en criminaliteit en regulering van de achterdeur van de coffeeshops, ook het belang van een werkbaar bedrijfsmodel wordt benoemd, nemen we deze beleidstheorie integraal op:

“Het primaire doel van het experiment is om te kijken of en hoe telers op kwaliteit gecontroleerde cannabis gedecriminaliseerd aan coffeeshops kunnen leveren. Wanneer deze gesloten keten wordt gecreëerd, is het belangrijk dat er een werkbaar bedrijfsmodel wordt gehanteerd, waarin telers, distributeurs en coffeeshops financieel gezond kunnen functioneren, met beheersbare kosten en concurrentiekracht van gereguleerde cannabis ten opzichte van niet-gereguleerde varianten. Dit betekent dat er, onder andere, de coffeeshops een gevarieerd assortiment van hasj-en wietsoorten tegen concurrerende prijzen moeten kunnen aanbieden.

Daarnaast beoogt het experiment de effecten van regulering op de coffeeshopketen te onderzoeken, met aandacht voor volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde, veiligheid en overlast. Een mogelijk gevolg van het experiment is dat coffeeshopbezoekers minder gezondheidsschade ondervinden door consumptie van op kwaliteit gecontroleerde cannabis, onder andere door de afwezigheid van pesticiden of schimmels. Voorschriften met betrekking tot verpakking en voorlichting hebben als doel gezondheidsschade te beperken en problematisch gebruik te verminderen.

Het experiment tracht ook de illegale ‘achterdeur’ voor coffeeshops in interventiegemeenten te reguleren, waardoor zij hun cannabis legaal kunnen inkopen bij telers met een vergunning, zonder afhankelijk te zijn van de illegale markt. Een van de voorwaarden voor het behalen van deze doelstellingen is dat telers en distributeurs passende veiligheidsmaatregelen nemen om de keten gesloten te houden. Bovendien dienen toezichthoudende instanties – zoals de Inspectie JenV, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), gemeenten en politie – voldoende capaciteit te hebben om diverse aspecten van de gesloten keten effectief te handhaven”.³⁰

In de beleidstheorie van Mennes et al. (2024) zijn, samenvattend, drie hoofddoelen en voorwaarden voor een succesvolle invulling van het wietexperiment verwoord:

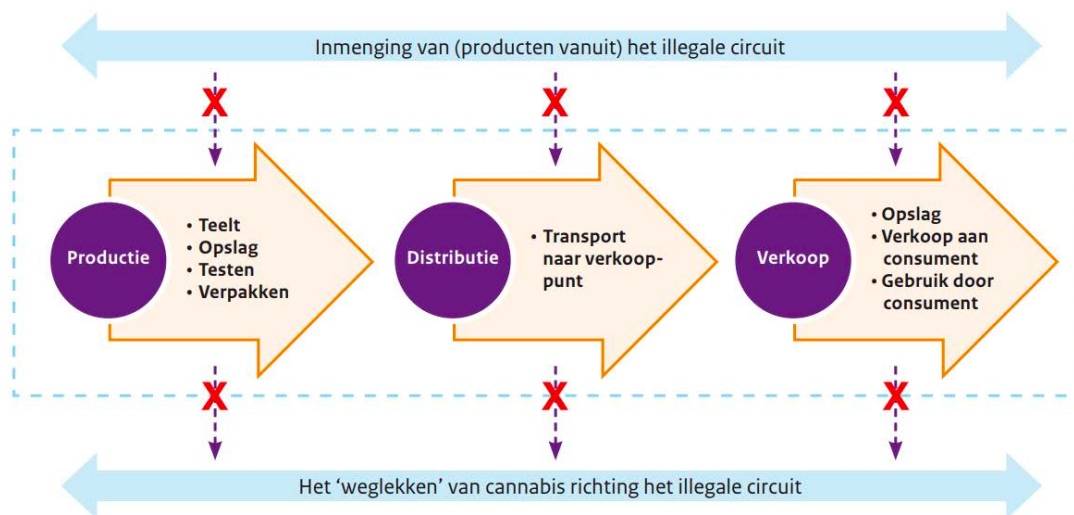
²⁹ De gesloten coffeeshopketen is niet alleen gereguleerd, maar ook gedecriminaliseerd. Dit betekent voor het experiment dat het verbod in artikel 3 van de Opiumwet ten aanzien van het telen, het afleveren en het verkopen van hennep en hasjiesj en de andere handelingen die in de onderdelen B en C van dat artikel zijn opgesomd, voor de deelnemende partijen van het experiment buiten toepassing wordt verklaard.

³⁰ Mennes et al. (2024), p. 2.

- het creëren van een gesloten keten met gereguleerd geproduceerde cannabis voor een commercieel concurrerende branche met een werkbaar bedrijfsmodel voor telers en coffeeshops;
- een gereguleerde cannabismarkt met minder overlast, criminaliteit en minder gezondheidsschade voor de consument;
- een gereguleerde inkoop van cannabis door coffeeshops in een gesloten keten waarop toezicht en handhaving plaatsvinden.

De gesloten cannabisketen met gereguleerde teelt en inkoop zou in het ontwerp van de commissie Knottnerus (2018) de volgende uitwerking krijgen³¹:

Figuur 2 De gesloten cannabisketen



1.3.2 Veronderstellingen en verwachtingen wietexperiment

Bij de op deze wijze gewenste (tijdelijke) regulering van (een deel van) de cannabismarkt tijdens het experiment, kan een aantal veronderstellingen en verwachtingen worden geformuleerd die van belang zijn om te noemen voor de beoordeling van het implementatieproces dat volgt. Bij een globale blik op de context kunnen de volgende specifieke aspecten van het experiment worden benoemd:

- De rijksoverheid grijpt 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. Zo heeft de cannabismarkt een eigen bedrijfscultuur met een specifiek verdienmodel ('de wietindustrie'). In deze branche zijn zowel idealistische oude hippies te vinden als commerciële types die gebruik maken van de illegaliteit in de teelt en inkoop om zichzelf van hoge verdiensten te verzekeren (Spapens et al., 2007). De regulering impliceert ook dat coffeeshophouders

³¹ Adviescommissie experiment gesloten cannabisketen (2018). p. 15.

transformeren naar reguliere zelfstandig ondernemers (Maalsté en Panhuysen, 2015)³² en dat illegale telers worden uitgesloten van de Nederlandse cannabisindustrie en door private, legale actoren worden vervangen (Nillessen, 2021).³³ De belangen zijn echter groot, ook voor de georganiseerde misdaad, die bij een succesvol experiment te maken krijgt met de gevolgen van het gewijzigde beleid en daarbij zijn rol rond 'de achterdeur' kan verliezen. Deze categorie 'stakeholders' heeft er belang bij het experiment vanaf het begin als niet zinvol of onhaalbaar te 'framen', tegen te werken, te verstoren, of negatief te beïnvloeden (Knottnerus, 2018). Een van de veronderstellingen in de regulering van de drugsmarkt is dat deze tot een aantasting van het criminele verdienmodel zal leiden. Het is echter nog de vraag welke effecten reguleringsstrategieën op de bedrijfsmodellen en modus operandi van cannabis gerelateerde criminele organisaties en groepen in Nederland zullen hebben.

In dit kader kan ook worden gewezen op assumpties en verwachtingen bij eerdere ingrepen in commerciële 'schaduwmarkten' door de rijksoverheid, waaronder de legalisering van de prostitutiebranche (het opheffen van het bordeelverbod) en het beleid over speelautomaten en van kansspelen waarbij online gokken wordt gelegaliseerd. Bij de regulering van deze illegale markten kwam de overheid meerdere knelpunten tegen en traden onverwachte neveneffecten op die als valkuilen voor het beleid kunnen worden beschouwd (Daalder, 2007; Spapens, 2013; Nelen, 2008, Nelen, 2018). Zo is bij het reguleren van speelautomaten gekozen voor een marktmodel waarbij in principe geen limiet was aan het aantal vergunningen dat kon worden afgegeven. De fout die volgens Spapens (2013) hier is gemaakt, is dat niet of nauwelijks screening plaatsvond van aanvragers van de vergunningen, waardoor ook personen met criminele antecedenten, die deels al in de speelautomatenbranche zaten vergunningen wisten te krijgen voor speelhallen of verhuur van speelautomaten. Bij de regulering van de online kansspelen was een van de risico's dat buitenlandse online gokbedrijven die in Nederland een vergunning aanvragen niet grondig kunnen worden gescreend.

In het geval van de prostitutiebranche wijst Nelen (2008) op een bedrijfscultuur die zich niet met een paar beleidsmaatregelen van de overheid laat veranderen. Zo is sprake van een morele schmerzzone in de sector waarin bijvoorbeeld bonafide nieuwkomers met ondernemingszin niet meteen zullen instappen. Daarbij speelde ook de terughoudendheid in de bancaire wereld om exploitanten van seksbedrijven van een lening te voorzien. Deze opstelling leidde er mede toe dat deze exploitanten op irreguliere vormen van financiering waren aangewezen. De evaluaties van de legalisering van deze sectoren wijzen op het belang van een goede doordenking van de veronderstellingen en verwachtingen die bij een regulering of legalisering van een niet-legale, schaduwmarkt spelen. In het advies van de commissie Knottnerus over de realisatie van een 'cannabiscenten' wordt wel verwezen naar de mogelijke invloed van betrokkenen bij de illegale teelt van soft-drugs, maar niet naar de leermomenten die uit voorgaande onderzoeken naar andere schaduwmarkten naar voren zijn gekomen.

³² Het lastig verenigbare karakter van de voor- en achterdeur wordt vanuit het perspectief van de coffeeshophouders onder meer beeldend beschreven in Maalsté, N., & Panhuysen, M. (2015). De wietindustrie: de slag om de achterdeur.

³³ In deze studie is nader onderzocht wat de rol van legale telers in het wietexperiment kan zijn en met welke motivaties zij bij het wietexperiment betrokken zijn.

- Het experiment is door de rijksoverheid als een ‘majeure operatie’ opgezet; de (tijdelijke) regulering van (een deel van) de cannabismarkt heeft in haar opzet betrekking op tien gemeenten, tien telers, 79 coffeeshops en de inzet van vele stakeholders. Het gaat, naast de twee verantwoordelijke ministeries van VWS en JenV, meer concreet om gemeenten waar het experiment in coffeeshops wordt uitgevoerd, gemeenten waar aangewezen cannabis telers zich vestigen, (landelijke) instanties voor toezicht en handhaving, (landelijke) organisaties voor opsporing en vervolging, telers die zijn geselecteerd om cannabis gereguleerd te produceren en coffeeshophouders in de experimentgemeenten. De gekozen schaal van het experiment vloeit deels ook voort uit het advies van de commissie Knottnerus om een effectmeting ten aanzien van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast mogelijk te maken. Er is niet gekozen voor een groeimodel waarbij eerst op kleine schaal, overheid en de markt gezamenlijk, wordt getest wat de opbrengsten zijn en stapsgewijs verbeteringen worden aangebracht.
- De door de overheid gewenste strikte geslotenheid van de keten vereist een uitgebreid controlesysteem; er dienen in deze opzet verscheidene controlemechanismen en -instrumenten in het leven te worden geroepen die ervoor moeten zorgen dat inmenging van illegale cannabisproducten en -producenten en weglekken van gereguleerd geteelde cannabis naar andere kanalen dan de coffeeshops worden voorkomen. Dit veronderstelt een gedetailleerde opzet en uitwerking van controlerende wet- en regelgeving, met dito een uitgebreid en adequaat systeem van organisaties voor toezicht en handhaving met voldoende inhoudelijke en personele capaciteit en beschikbaarheid van accuraat werkende controle-instrumenten³⁴.
- Het experiment behelst de betrokkenheid en inzet van zowel een groot aantal overheidsorganisaties als van private partijen, met verschillende taken, rollen, invalshoeken, meningen en grote publieke en private belangen bij de voorbereiding en uitvoering van het wietexperiment. Deze posities en belangen van partijen zijn uiteenlopend en komen niet per se overeen met de belangen en de inzet van de rijksoverheid. Ook de relatie tussen rijksoverheid en de cannabisbranche is historisch beschouwd als ‘gespannen’ te omschrijven; dit betekent dat de overheid bij de betrokken partners (waaronder coffeeshophouders) vertrouwen moet winnen en dat de voorgestane regulering ook ‘ernst’ is. Ook de commissie Knottnerus constateerde dat het beleid verbindend en vertrouwenwekkend dient te zijn om het geconstateerde wantrouwen van de cannabismarkt richting de overheid te verminderen. De overheid dient daarbij echter ook consequent te zijn in de handhaving daar waar in het veld gestelde eisen en gemaakte afspraken niet worden nagekomen en waar sprake is van crimineel handelen (Knottnerus, 2018). Deze context brengt met zich mee dat in de voorbereiding van het experiment draagvlak dient te worden gecreëerd zodat de geslotenheid van de keten ook gezamenlijk kan worden gerealiseerd.
- Tot slot: de wens en overtuiging in het willen realiseren van een gereguleerde cannabismarkt met ruimte voor de productie, distributie en verkoop van gereguleerd geteelde Nederwiet is ook een factor in de politieke besluitvorming, waarin niet alleen voorstanders maar ook tegenstanders een rol spelen.

1.3.3 Het model van het experiment gesloten coffeeshopketen in internationaal perspectief

Het Nederlandse drugsbeleid is sinds de ontwikkeling ervan vooral gericht geweest op het beheersbaar houden van de problemen van het gebruik en de handel. De beleidsmakers hadden niet de illusie dat drugsgebruik uit te bannen was (Abraham et al., 2021). Ten aanzien van de gebruikers lag de focus op 'harm reduction'.³⁵

Mede in deze context is cannabis niet gelegaliseerd maar ook niet verboden. In het beleid is het bezit van een geringe hoeveelheid cannabis toegestaan en de verkoop in coffeeshops wordt gedoogd. Het is een pragmatische, tolerante en humanistische benadering, een typisch voorbeeld van Nederlandse politiek waarbij drugsgebruik tot op zekere hoogte wordt genormaliseerd (Nillessen, 2021). Zoals aangegeven zijn daarin in de loop van tijd in de politiek verschillende golfbewegingen te herkennen (Abraham et al., 2021). Zo was er ook een trend van 'normaliseren naar moraliseren' te zien in de Nederlandse politiek en het landelijk drugsbeleid (Nelen, 2010).

In het drugsbeleid van overheden zijn verschillende reguleringsopties denkbaar, die variëren van enerzijds een strikt verbod op alle aspecten rondom drugs (van onder meer teelt, verkoop en gebruik) tot anderzijds een legalisering met een volledig op winst gedreven commerciële cannabismarkt. In internationaal perspectief beschouwd zien we dat inmiddels verschillende landen met vormen van legalisering van de softdrugsmarkt zijn gestart (Hoorens et al, 2024). Drie landen hebben legale cannabismodellen geïmplementeerd, in het land als geheel of in staten binnen deze landen. In Europa hebben landen als Portugal, Zwitserland en Tsjechië hervormingen inzake decriminalisering van alle drugs doorgevoerd (Decorte en Debbaut, 2019). Luxemburg heeft met ingang van juni 2023 de thuisteelt van vier cannabisplanten per huishouden en het bezit tot 3 gram op straat gelegaliseerd. In andere landen, zoals in Mexico in 2021 en in Brazilië in 2024, is het recreatief cannabisbezit uit het strafrecht gehaald.

In tal van andere landen is er een debat gaande over legalisering en regulering: meestal betreft het cannabis, maar hier en daar wordt ook gedebatteerd over de legalisering van ecstasy en andere hallucinogene drugs (Decorte en Debbaut, 2019). Ook in Duitsland is cannabis sinds april 2024 gedeeltelijk gelegaliseerd; bezit en gebruik van cannabis zijn niet langer strafbaar en inwoners van Duitsland die lid zijn van een speciale vereniging (een 'cannabisclub') kunnen legaal aan wiet en hasj komen³⁶.

In 2013 werd Uruguay het eerste land dat cannabis reguleerde ten aanzien van consumptie, legale productie en distributie, zowel recreatief, medicinaal, industrieel als wetenschappelijk. In de daaropvolgende jaren hebben Canada en verschillende Amerikaanse staten soortgelijke maatregelen genomen om cannabis volledig te reguleren.

³⁵ Harm reduction betekent letterlijk: schade beperken. Het gaat bij deze Engelse term specifiek over het verkleinen van de kans op (gezondheids-)schade die bij het gebruik van drugs kan voorkomen, zonder het gebruik zelf te stoppen. In eerste instantie gaat het over risico's voor de gebruiker zelf. Maar het principe geldt ook voor de omgeving en de samenleving als geheel. Zie: <https://www.trimbos.nl/kennis/drugs/harm-reduction/wat-is-harm-reduction/>. 'Harm reduction', maatschappelijk beschouwd, stond bijvoorbeeld al centraal in de nota 'Continuïteit in verandering', ofwel de Paarse drugsnota (1995). De veronderstelling daarbij was dat het gebruik van illegale drugs en de drugsproductie en -handel een gegeven zijn.

³⁶ Volwassenen mogen in Duitsland sinds 1 april 2024 legaal maximaal 25 gram wiet op zak hebben. Ook mogen ze telen voor eigen gebruik. Niet-commerciële verenigingen mogen dan wiet telen en de oogst onder hun leden verdelen.

Hierbij worden verschillende modellen van legalisering toegepast: een volledig door de staat gecontroleerde legaliseringsaanpak wat betreft productie, distributie en consumptie (in Uruguay); een marktgeoriënteerde legalisering (in Canada en meer dan tien staten in de VS) en een non-profit legalisering als een middenwegoptie (Nillessen, 2021; Decorte en Debbaut, 2019).

In het wetsvoorstel voor het wietexperiment in Nederland is een middenweg te herkennen: het is een experiment met een tijdelijke regulering van een deel van de cannabismarkt en niet een legalisering, waarbij zowel aspecten van het marktgerichte als van het door de staat gecontroleerde model zijn te herkennen. In het ontworpen experimenteel model in Nederland is in zekere zin sprake van een oligopolie met een beperkt aantal gecontroleerde cannabisproducenten met winstogmerk die onder controle staan van de landelijke overheid. In dit licht beschouwd privatiseert de Nederlandse overheid de Nederlandse cannabissector, maar behoudt het ook macht over de commerciële partijen door ze zelf aan te wijzen, te inspecteren en aan een reeks voorschriften en criteria te binden. Het gekozen model voor de cannabismarkt omvat in dit opzicht een 'gereguleerde privatisering' in een experimentele context (Nillessen, 2021).

1.4 Onderzoek naar het Experiment gesloten coffeeshopketen

Het wietexperiment in Nederland is onderwerp van twee separate studies:

- a. een evaluatie van het proces in de voorbereidingsfase van het experiment;
- b. een onderzoek naar de geslotenheid van de keten en mogelijke effecten op onder meer veiligheid, volksgezondheid en preventie tijdens de feitelijke uitvoering van het experiment.

We bespreken kort de kenmerken van deze studies:

A. Evaluatie voorbereiding experiment gesloten coffeeshopketen

Het experiment heeft een lange voorgeschiedenis: na het regeerakkoord (oktober 2017) zijn meer dan zes jaar voorbijgegaan voordat met de aanloopfase van het experiment in twee gemeenten (in Breda en Tilburg in december 2023) werd begonnen. Na een overgangsfase vanaf medio juni 2024 is de verwachting dat alle 10 interventiegemeenten met de experimentfase kunnen starten. Bij de betrokken departementen van VWS en JenV is behoefte aan inzicht in de lessen die van de eerste zes jaar van het experiment kunnen worden geleerd, zodat deze kennis ook kan worden geborgd.

B. Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen

In opdracht van het WODC wordt ook een langdurig onderzoek naar het experiment zelf uitgevoerd, door een onderzoeksconsortium bestaande uit Breuer&Intraval, RAND Europe en het Trimbos-instituut.

Dit onderzoek, dat een nulmeting-, monitor- en evaluatiefase omvat, moet duidelijk maken in hoeverre en op welke wijze het mogelijk is om een 'gesloten keten' te creëren waarbij uitsluitend op kwaliteit gecontroleerde cannabis, zonder inmenging van criminelen, aan coffeeshops wordt geleverd. Ook moet het onderzoek inzicht bieden in de effecten van de gesloten keten op ontwikkelingen op

het gebied van openbare orde, veiligheid, overlast, volksgezondheid en preventie. Daartoe wordt onderzoek gedaan in de experimentgemeenten en worden ook controlegemeenten in de studie opgenomen. Het onderzoeksconsortium heeft een voormeting voor het effectenonderzoek verricht (Mennes et al, 2023) en dit heeft een vervolg gekregen met de nulmeting van het experiment (Mennes et al, 2024).

De onderhavige evaluatie van de voorbereiding van het wietexperiment staat los van het langdurige experiment-onderzoek, richt zich niet op de effecten van het experiment en focust zich primair op de voorbereidingsfase van het wietexperiment en de daarbij betrokken stakeholders³⁷.

³⁷ Het gaat daarbij om gemeenten waar het experiment zal worden uitgevoerd en om gemeenten waar de aangewezen cannabisgebruikers zich (zullen) vestigen. In de procesevaluatie van de voorbereidingsfase zijn geen 'controlegemeenten' opgenomen omdat deze gemeenten ook niet bij de voorbereidingsfase van het experiment zijn betrokken. Controlegemeenten zijn opgenomen in het langdurige effecten-onderzoek van het samengestelde onderzoeksconsortium.

2 Doel, probleemstelling en aanpak van de procesevaluatie

2.1 Doel van de evaluatie voorbereidingsfase experiment

De ministeries van JenV en VWS willen in het licht van de start van het experiment in de tien geselecteerde gemeenten, door middel van een procesevaluatie 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 de eerste zes jaar in de voorbereidingsfase in kaart worden gebracht, zodat deze kennis ook kan worden geborgd. Het onderzoek zal in dit kader een belangrijke bron kunnen zijn bij toekomstige besluitvorming over het coffeeshopbeleid. Ook zijn de resultaten mogelijk aanleiding om vóór of tijdens het experiment bij te sturen. Het onderzoek heeft in het streven naar ‘de lerende overheid’ mede tot doel een aantal lessen voor de toekomst van het experiment te formuleren, maar eventueel ook wat betreft ander-soortige beleidstrajecten met een langdurig en/of experimenteel karakter.

De evaluatie betreft de periode vanaf het moment dat het experiment in het regeerakkoord van Rutte III werd aangekondigd (oktober 2017) tot de start van de overgangsfase (juni 2024). Daarmee krijgt, ten behoeve van het contextuele kader, ook de politieke besluitvorming voorafgaand aan het formele Besluit voor het wietexperiment (in juli 2020) een plaats in de analyse van het voorbereidingsproces.

2.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Om het wietexperiment mogelijk te maken, dienden de ministeries van VWS en JenV in de voorbereidingsfase op verschillende aspecten initiatieven te ondernemen, zowel wat betreft het opstellen van wet- en regelgeving als het verkrijgen van betrokkenheid en medewerking van relevante overheidsinstanties en private partijen. In deze context zijn in de opdracht van het onderzoek de volgende elementen in de voorbereiding van het experiment van belang geacht voor de evaluatie:

- de totstandkoming en invulling van het juridisch kader en van beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving;
- de invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen;
- de werving en selectie van experimentgemeenten;
- de werving en selectie van telers;
- de inbreng, samenwerking en ervaringen van betrokken partijen bij het experiment;
- de communicatie over het experiment.

Deze elementen zijn in de probleemstelling in een aantal onderzoeksvragen vertaald.

Probleemstelling

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 probleemstelling is nader uiteengelegd in een aantal onderzoeksvragen over de voorbereidingsfase van het wietexperiment. Bij de onderstaande onderzoeksvragen geldt ook telkens de vraag naar de mogelijke knelpunten en risico's die zich voordeden, in hoeverre deze vooraf zijn benoemd en of deze zijn weggenomen of verminderd. De eindvraag is dan wat goed of minder goed ging, op welke wijze het gezien de knelpunten en risico's mogelijk beter kan en welke lessen hieruit kunnen worden geleerd.

Onderzoeksvragen

1. Op welke wijze is het juridisch kader met betrekking tot het experiment tot stand gekomen en ingevuld?
2. Op welke wijze is het beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving, tot stand gekomen en ingevuld?
3. Wat is vooraf vastgelegd over de rollen en verantwoordelijkheden van partijen die sinds 2017 betrokken zijn (geweest) bij het experiment en op welke wijze is/wordt in de praktijk invulling hieraan gegeven?
4. Op welke wijze zijn gemeenten die aan het experiment deelnemen, geworven en geselecteerd?
5. Op welke wijze zijn telers die aan het experiment deelnemen, geworven en geselecteerd?
6. Op welke wijze vindt/vond samenwerking tussen de betrokken partijen plaats en hoe wordt/werd dit ervaren?
7. Op welke wijze hebben bij het experiment betrokken partijen inhoudelijke inbreng geleverd bij het experiment?
8. Op welke wijze is er tot op heden over het experiment gecommuniceerd?

2.3 Onderzoeksaanpak

2.3.1 Een reconstructie van het proces als aanzet

Een procesevaluatie richt zich, globaal beschouwd, op het onderzoeken van de manier waarop een (implementatie)proces is verlopen en, gerekend vanuit het doel van de implementatie, de vraag of deze is verlopen zoals beoogd. Daartoe wordt ook de uitvoering van diverse activiteiten geanalyseerd en worden de ervaringen onderzocht. Het geeft zicht op onder meer de mogelijke knelpunten bij de implementatie van het beleid, de medewerking van bepaalde groepen, partijen of mensen en de benodigde tijd en kosten.

In het eerste adviesrapport van de commissie Knottnerus (2018) wordt ook op deze wijze op de aanpak en het belang van een procesevaluatie gewezen, in die zin dat deze zicht zou dienen te geven op de al dan niet realisatie van een gesloten cannabisketen. Gezien de timing van onderhavig onderzoek en de stand van zaken rondom het experiment, betreft deze procesevaluatie echter niet de experimentperiode zelf (te beoordelen op basis van een ex durante evaluatie), maar de voorfase van het experiment waarin voorbereidingen zijn getroffen om daadwerkelijk met het experiment van start te kunnen gaan.

De onderhavige procesevaluatie betreft in dit kader in eerste instantie een reconstructie van de aanleiding van het wietexperiment en van processen tijdens de voorbereidingsfase over een periode van ruim zes jaar, waarbij, naast de overheid, de medewerking van een groot aantal organisaties en partijen benodigd is om een gesloten keten van een gereguleerde productie, distributie en verkoop van cannabis in lokale verkooppunten mogelijk te maken.

In dit licht beschouwd omvat de evaluatie van het proces niet een expliciete toetsing van al dan niet tijdig en adequaat genomen maatregelen door de rijksoverheid en betrokken overheidsinstanties. Mede omdat er nog weinig ervaring was met de cannabismarkt en de regulering van de teelt en verkoop van hennep elders, is een harde toetsing van mogelijk vooropgestelde normen in dit kader minder relevant. De beoordeling van het proces in de voorbereiding van het experiment wijst wel op dilemma's, spanningsvelden en ook op optredende knelpunten die mogelijk wel in zekere zin hadden kunnen worden voorzien.

In dit kader betreft de wietproef een 'groot experiment' met een cannabisketen (in de woorden van Knottnerus) als een brede keten, en niet (alleen) een coffeeshopketen aangezien het vooral gaat om de geslotenheid van de keten tussen de teler van de cannabis en de coffeeshop. De term 'coffeeshopketen' geeft een iets smallere betekenis aan de reikwijdte van de keten, maar is al eerder gebruikt in het initiatiefwetsvoorstel Gesloten Coffeeshopketen van Tweede Kamerlid Bergkamp (september 2016, zie verder). De term 'coffeeshopketen' is daarmee het meest gebruikt in de discussies en in de documentatie.

De rol en inbreng van de verschillende actoren is in deze specifieke situatie extra van belang aangezien door de overheid door middel van het experiment wordt getracht om een cannabismarkt, met op dit moment niet-legale kenmerken, te transformeren richting een aangepaste, gereguleerde markt waarin partijen op commerciële basis als zelfstandig ondernemers softdrugs mogen produceren en verkopen.

2.3.2 Methoden van dataverzameling

In de evaluatie van de onderscheiden elementen in de voorbereidingsfase van het experiment is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Het omvat met name een documentanalyse van verschillende typen documenten en het afnemen en analyseren van individuele interviews met een groot aantal stakeholders van overheidsorganisaties op rijks- en lokaal niveau en van verschillende private partijen. Er zijn geen kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast aangezien de beantwoording van de probleemstelling niet om een grootschalige, kwantitatief georiënteerde dataverzameling en -analyse vraagt. We lichten de onderzoeksaanpak nader toe.

A. Deskresearch

Formele, politieke en beleidsdocumentatie

In het kader van de voorbereiding van het Experiment gesloten coffeeshopketen zijn vele beleidsdocumenten opgesteld en door de onderzoekers in het onderzoek betrokken. Het betreft zowel documenten waarin de politieke discussies en besluitvorming worden verwoord, als ambtelijke beleidsdocumenten waarin de vele facetten van de voorbereiding van het experiment aan de orde komen.

Een deel daarvan betreft openbare informatie in onder meer:

- Kamerbrieven van ministers aan Tweede Kamer en Eerste Kamer;
- Verslagen van commissievergaderingen in de Tweede Kamer;
- Verslagen van debatten in Tweede Kamer en Eerste Kamer;
- Initiatiefwetsvoorstellen;
- Wetgevingsdocumenten inzake de Wet Experiment Gesloten Coffeeshopketen, Het Besluit Experiment gesloten coffeeshopketen en de Regeling Gesloten Coffeeshopketen;
- Visie- en beleidsdocumenten van de ministeries van VWS en JenV inzake het wietexperiment;
- Adviesrapporten van de commissie Knottnerus;
- Adviesreacties van de Raad van State, VNG, Raad voor de Rechtspraak, Nationale Politie, OM;
- Adviesreacties naar aanleiding van consultatierondes;
- Correspondentie tussen de twee ministeries en betrokken lokale overheden, bestuurlijke en ambtelijke correspondentie;
- Informatie (factsheets, e.d.) van de ministeries van VWS en JenV inzake het experiment, waaronder de Spelregels.

Om een eerste overzicht te krijgen van de hoofdstappen in het formele wetgevingsproces is de openbare informatie aan de hand van een tijdlijn gestroomlijnd, waardoor een beknopt overzicht van deze stappen in de voorbereidingsfase kan worden weergegeven. Zie hiervoor het *'Schema tijdlijn Van regeerakkoord tot experiment'* in bijlage 4.

Een ander deel van de documentatie betreft interne, bestuurlijke en ambtelijke informatie die in het kader van onderhavig onderzoek is opgevraagd en aanvullend beschikbaar is gesteld door de ministeries van JenV en VWS. Het gaat om informatie die is opgenomen in verslagen van onder meer:

- het interdepartementale Directeuren Overleg Wiet (DOW);
- de Bestuurlijke Overleggen tussen burgemeesters en ministeries;
- correspondentie tussen ministeries en toezichthoudende organisaties;
- netwerkoverleggen van de twee ministeries met verschillende stakeholders (instanties, organisaties en private partijen, waaronder coffeeshophouders);
- correspondentie van en met de adviescommissie van het wietexperiment (de commissie Knottnerus).

De informatie in deze documentatie is met name beoordeeld in het licht van een accurate beschrijving en analyse van de onderscheiden inhoudelijke elementen in de voorbereidingsfase van het experiment (zie paragraaf 2.2). De informatie is daarbij geclusterd en beoordeeld aan de hand van de thematisch geordende aandachtspuntenlijst (zie bijlage 3).

Voor de beantwoording van de vragen is de informatie, naast de documentanalyse, ook verkregen in interviews met onderscheiden groepen stakeholders aan wie de voor hen relevante onderwerpen op basis van de aandachtspuntenlijst zijn voorgelegd:

- a. totstandkoming en invulling juridisch kader; interviews met departementen van VWS en JenV, leden commissie Knottnerus, experimentgemeenten;
- b. beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving; interviews met departementen van VWS en JenV, commissie Knottnerus, experimentgemeenten, Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), telers, coffeeshops;
- c. werving en selectie van experimentgemeenten; interviews departementen van VWS en JenV, commissie Knottnerus, experimentgemeenten;
- d. werving en selectie van telers; interviews departementen van VWS en JenV, commissie Knottnerus, geselecteerde telers, gemeenten met geselecteerde telers;
- e. inhoudelijke inbreng van betrokken partijen bij het experiment en invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen betrokken partijen; interviews departementen van VWS en JenV, commissie Knottnerus, experimentgemeenten, teeltgemeenten, toezichthouders IJenV en NVWA, Nationale Politie en OM, geselecteerde telers, coffeeshops in experimentgemeenten;
- f. communicatie over voorbereidingen van het experiment; interviews met departementen van VWS en JenV en stakeholders, experiment- en teeltgemeenten en coffeeshophouders.

Wetenschappelijke literatuur regulering illegale markten

De invoering van het wietexperiment, voortvloeiend uit een opgave van een regeerakkoord, is een voorbeeld van rijksoverheidsbeleid waarbij de publieke autoriteiten een nieuwe, voor hen relatief onbekende, commerciële ‘schaduwmarkt’ wil reguleren. In dit gewenste transformatieproces van een (deels) illegale cannabismarkt zijn mogelijk elementen te herkennen die al eerder in voorgaand onderzoek, in wetenschappelijke publicaties, zijn beschreven. Daartoe is een aanvullende beknopte websearch gedaan met een primaire focus op onderzoeksrapporten over redelijk vergelijkbare experimenten/aanpakken die in Nederland zijn uitgevoerd. In de literatuur is daarbij onder meer gezocht naar onderzoeken met een criminologisch en bestuurskundig perspectief met aandacht voor regulering van ‘schaduwmarkten’. Daarbij hebben we ook dankbaar gebruik gemaakt van aanvullende suggesties en adviezen van leden van de begeleidingscommissie en van de deelnemers aan de expertmeeting (zie verder).

Dit heeft vanuit een criminologisch perspectief geleid tot het beoordelen van onder meer rapporten en wetenschappelijke artikelen over het bordeelverbod en de invoering van de wet op de kansspelen. Het beleid van de overheid is in deze gevallen ook gericht op het reguleren van (illegale) markten in de schemerzone. Vanuit het perspectief van ‘governance’ zijn mogelijk relevante publicaties beoordeeld die met name in het licht van decentralisatieprocessen, in brede zin, zijn opgesteld door bestuurskundigen (zie verder ook expertmeeting).

Grijze, informele documentatie en mediaberichtgeving

In het onderzoek naar de voorbereidingsfase van het experiment is ook minder formele, ‘grijze’ documentatie en berichtgeving meegenomen. Deze informatie is verkregen via:

- (belangen)organisaties die actief zijn op/voor de cannabismarkt; het gaat om nota's, notities, pamfletten, manifesten, e.d. van cannabisverenigingen in experimentgemeenten;
- websites van belangenorganisaties in de cannabisbranche, intermediaire partijen en individuele publicisten;³⁸
- websites van (aangewezen) telers van cannabis;
- tv-specials/documentaires over het wietexperiment.³⁹

Deze achtergrondinformatie is met name beoordeeld in het licht van de duiding van ontwikkelingen in het experiment vanuit het perspectief en de belangen van de cannabisbranche/cannabisindustrie. Er is, met andere woorden, rekenschap gegeven van het feit dat informatie vanuit een bepaalde subjectief perspectief, als perceptie van een persoon of organisatie, wordt gegeven. Informatie die afkomstig is van deze grijze bronnen is gebruikt voor een check op informatie verkregen uit interviews. Als deze informatie ook in het onderzoeksverslag is weergegeven, is deze op meerdere bronnen gecontroleerd en onderdeel geweest van een bredere 'factcheck' van (feitelijke) informatie in het gehele rapport.

B. Interviews ministeries, adviescommissie Knottnerus en onderzoekers consortium

Interviews beleidsmedewerkers ministeries van JenV en VWS

Bij de start van het onderzoek zijn twee oriënterende, open interviews afgenomen met beleidsambtenaren van de verantwoordelijke ministeries van JenV en van VWS.

Bij het ministerie van VWS betrof het een gezamenlijk interview met een lid van het management van de directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP; Directoraat Generaal Volksgezondheid) en twee beleidsmedewerkers (directeur VGP, beleidsjurist/teamcoördinator drugs en projectleider/senior beleidsmedewerker drugspreventie). Van het ministerie van VWS is ook een wetgevingsjurist geïnterviewd die nauw betrokken was bij de ontwikkeling van de wet- en regelgeving voor het wietexperiment.

Bij het ministerie van JenV zijn in een gezamenlijk gesprek twee beleidsmedewerkers geïnterviewd van het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur; het betrof de coördinerend beleidsmedewerker coffeeshopbeleid en een senior beleidsmedewerker. In een later stadium is ook een onderhoud geweest met een financieel deskundige/beleidsmedewerker van het ministerie van JenV.

Deze interviews, met in totaal zeven medewerkers van de beide ministeries, hadden met name tot doel een brede introductie en ambtelijke reflectie te krijgen op de achtergrond, totstandkoming en voorbereidende stappen van het experiment. In deze introductie is ook de politieke constellatie en verwachtingen van dat moment besproken alsmede de beoordeling van mogelijkheden gezien de vigerende Nederlandse wetgeving en internationale afspraken. Deze interviews gaven mede de

³⁸ Websites van de Bond van Cannabis Detaillisten, Platform Cannabisondernemingen Nederland, Vereniging De Achterdeur (VDA) Tilburg, Cannabisindustrie, Soft Secrets/Highlife en Acces Interdit.

³⁹ Zie bijvoorbeeld de interessante tweedelige tv-documentaire over 'legale wiet' van Frans Bromet; <https://www.2doc.nl/documentaires/2021/12/legale-wiet.html>

politieke en ambtelijke context weer waarbinnen de ministeries het wietexperiment wilden vormgeven en laten ontwikkelen.

Interviews leden adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen

In de eerste fase van de procesevaluatie zijn ook individuele interviews afgenomen met de voorzitter en twee leden van de commissie Knottnerus die verantwoordelijk was voor het adviesrapport 'Een experiment met een gesloten cannabisketen' (juni 2018).

In deze drie interviews is gevraagd naar een terugblik op het adviestraject en de context waarin dit advies werd opgesteld. Ook zijn de verwachtingen over het mogelijk succes van het experiment en de voorwaarden en de criteria die de commissie stelde in het licht van de geslotenheid van de cannabisketen en deelname/inzet van betreffende organisaties aan de orde gesteld.

De adviescommissie Knottnerus heeft in augustus 2019 een tweede advies uitgebracht in het kader van de nominatie van experimentgemeenten.

Interviews met onderzoekers consortium experiment

In het licht van de eerste input voor de procesevaluatie zijn ook drie hoofdonderzoekers van het consortium (Breuer&Intraval, Trimbos-instituut en RAND Europe) afzonderlijk bevestigd over hun ervaringen met de voorbereidingen (voor het onderzoek) van het experiment. Er is onder meer nader gesproken over de invulling van het onderzoek, de planning en hun beoordeling van de ambities en doelen van het experiment (hoofddoel en subdoelen) en de mogelijkheden om deze te meten. Ook is bij hen als achtergrondinformatie ingegaan op hun perceptie van het proces van voorbereiding van het wietexperiment.

C. Interviews stakeholders

Aangezien het wietexperiment zich op een regulering van de hele keten van zowel productie, verspreiding als verkoop in de cannabismarkt richt, is ook een groot aantal organisaties bij dit proces betrokken. Hun visie op en ervaringen met dit proces zijn van belang om meer zicht te krijgen op factoren die mogelijk een rol hebben gespeeld in het verloop en uitkomsten van dit proces in de voorbereidingsfase van het wietexperiment.

In deze semigestructureerde interviews zijn topics uit de aandachtspuntenlijst gehanteerd die een uitwerking vormde van de onderscheiden hoofdthema's. De geselecteerde topics voor de interviews zijn toegespitst op de betreffende functie, positie en/of rol van de geïnterviewde stakeholder. In bijlage 3 is de gedetailleerde lijst van aandachtspunten opgenomen, met een onderscheid naar stakeholders.

In de onderzoeksfase is een groot aantal stakeholders met verschillende functies, posities en rollen geïnterviewd. De interviews zijn afgenomen met:

- burgemeesters van drie experimentgemeenten;
- 18 beleidsmedewerkers van de 10 experimentgemeenten;
- 10 beleidsmedewerkers van de gemeenten waar de teelt van cannabis plaatsvindt/gaat vinden (met deels een overlap met de experimentgemeenten);
- 3 vertegenwoordigers van de Nationale Politie;

- 2 vertegenwoordigers van het OM;
- 2 beleidsmedewerkers van de IJenV;
- 2 beleidsmedewerkers van de NVWA;
- 6 aangewezen telers van cannabis;
- 22 coffeeshophouders in de experimentgemeenten (en een coffeeshophouder in een G4-gemeente die niet aan het experiment deelneemt).

Er is met 6 vertegenwoordigers van lokale verenigingen van coffeeshophouders en informanten vanuit de coffeeshopbranche, op persoonlijke titel, uitgebreid en open gesproken over hun visie op en ervaringen met de voorbereidingsfase van het wietexperiment. Deze interviews, samen met de interviews met 22 coffeeshophouders hebben veel inzicht gegeven in de cannabismarkt en hun benadering van het wietexperiment.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de geïnterviewde sleutelpersonen van organisaties en private partijen.

Interviews en observatie

De interviews met twee aangewezen telers en 10 coffeeshophouders in 4 gemeenten gingen gepaard met werkbezoeken aan de betreffende teeltlocaties en coffeeshops, waardoor de informatie uit de interviews kon worden onderbouwd met informatie uit observaties. Zo is de (opzet van de) teeltproductie en onder meer de verpakkingssystemen bij twee telers in de praktijk geobserveerd, en ook de voorbereidingen van coffeeshops in het licht van de eisen van het experiment, waaronder de toepassing van het track & trace systeem en het kassasysteem en de verpakkingen van de losse wiet en de verpakte, door de teler, voorgedraaide joints. Deze (werk)bezoeken geven een inzichtelijk aanvullend beeld van de praktische uitvloeisels en toepassingen van de experimentele wet- en regelgeving van het wietexperiment en van de visie hierop door deze stakeholders.

D. Expertmeeting

Als laatste methode is een expertmeeting (online) georganiseerd. In het kader van deze meeting is aan deskundigen vanuit de wetenschap gevraagd op basis van voorlopige conclusies te reflecteren op onze evaluatie in het licht van toekomstig (overheids)beleid wat betreft het experiment, maar ook wat betreft andersoortige beleidstrajecten met een langdurig en/of experimenteel karakter.

Aan de bijeenkomst hebben vier wetenschappers hun medewerking verleend en zij hebben vanuit hun expertise een overkoepelende visie gegeven op het door de onderzoekers geschetste proces. Voor het bredere perspectief zijn deskundigen gevraagd met een expertise betreffende de criminologie, het drugsbeleid, processen in interbestuurlijke verhoudingen (lokaal en regionaal bestuur) en vanuit de bestuurskunde. Daarmee zijn zowel criminologische invalshoeken, met specifieke aandacht voor ontwikkelingen in voorgaande jaren binnen het softdrugsbeleid van de rijksoverheid in relatie tot de cannabismarkt, als perspectieven met betrekking tot 'governance' vertegenwoordigd. In het laatste geval kwamen onder meer de interbestuurlijke verhoudingen, in de rollen tussen rijksoverheid en lokale overheden, aan de orde en zijn onder meer de beschikbare expertise en de betrouwbaarheid van de rijksoverheid als partner van de lokale overheid kritisch belicht. Voorbeelden daarvan zijn

onder meer de ervaringen met de decentralisatieprocessen binnen het sociaal domein (meer specifiek de jeugdzorg) en inzichten wat betreft de organisatie van toezicht en handhaving op een aantal terreinen in Nederland.

Ook is in dit licht onder meer nader ingegaan op de wenselijkheid van een heldere projectstructuur bij grotere overheidsoperaties, beschikbaarheid van relevante expertise op het specifieke beleidsterrein bij de ministeries en inzicht in de mogelijkheden en belangen bij een samenwerking van publieke instellingen met nieuwe, private partijen. Naast verschillende belangen (publiek versus privaat), spelen hierin ook een andere logica en manieren van werken een rol. Een element in deze samenwerking is ook de beoordeelde 'gelijkwaardigheid' van partijen (publiek-privaat), terwijl in het geval van bijvoorbeeld de kansspelenmarkt, de prostitutiebranche en onderhavig geval de regulering van de cannabismarkt, ook sprake is van niet-legaal opererende partijen. Deze aspecten zitten in het algemeen een heldere en vlotte samenwerking publiek-privaat in de weg. Ook zijn in de expertmeeting de inkoopprocedures van de rijksoverheid aan de orde gekomen in het licht van het selectieproces van de telers die de cannabis voor de coffeeshops moeten gaan telen. De hoofdbevindingen van de expertmeeting zijn met name meegenomen in de geformuleerde conclusies en leermomenten van de evaluatie.

3 Ontwikkeling juridisch kader Experiment gesloten coffeeshopketen

Om het wietexperiment wettelijk mogelijk te maken, is na de aankondiging in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III een juridisch kader ontwikkeld met specifieke wet- en regelgeving. Om zicht te bieden op het verloop en de uitkomsten van dit wetgevingsproces worden in dit hoofdstuk de volgende twee onderzoeksvragen beantwoord:

- Op welke wijze is het juridisch kader met betrekking tot het experiment tot stand gekomen en ingevuld?
- Op welke wijze is het beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving, tot stand gekomen en ingevuld?

3.1 De eerste initiatieven voor wetgeving coffeeshopketen

Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen

In februari 2015 is door Tweede Kamerleden Berndsens-Jansen en Bergkamp (beide van D66) het initiatiefwetsvoorstel ‘Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops’ aanhangig gemaakt.⁴⁰ Het betrof een wijziging van de Opiumwet waarmee een einde zou kunnen komen aan de zogenaamde ‘achterdeurproblematiek’. Kern van het wetsvoorstel was dat (delen van) de teelt en verkoop van cannabis door middel van ontheffingen werden gelegaliseerd. De Raad van State oordeelde echter dat dit voorstel op een gereguleerde legalisering neer zou komen, hetgeen strijdig zou zijn met de VN-drugsverdragen.⁴¹

Kamerlid Bergkamp reageerde hierop met een aangepast initiatiefwetsvoorstel, de ‘Wet gesloten coffeeshopketen’, in september 2016.⁴² De kern van dit nieuwe wetsvoorstel was dat de ‘ontheffing’ voor een coffeeshop of voor de teelt van hennep en hasjiesj uit het oude wetsvoorstel, was vervangen door een ‘gedoogbesluit’ van de burgemeester respectievelijk de minister. Hierdoor was niet langer sprake van een mogelijke legalisering, aangezien de illegale handel verboden zou blijven terwijl de teelt van cannabis hiermee wel onder de controle van de overheid zou komen. Het voorstel zou in de visie van de indiener een mogelijkheid bieden om de criminaliteit terug te dringen en de volksgezondheid te bevorderen. Voorstanders van het initiatief wezen ook op de steun die veel gemeenten aan het plan gaven.

Tegenstanders van het initiatiefwetsvoorstel meenden echter dat het reguleren van de wietteelt in strijd was met bestaande internationale regels, tot meer verslaafde jongeren zou leiden en geen oplossing zou zijn voor de georganiseerde misdaad die voor de internationale markt zou blijven telen. Zo maakte het College van Procureurs-generaal van het OM in een brief aan minister Van der Steur (VVD) van Veiligheid en Justitie (V&J) in november 2016 zijn bezwaren tegen het wetsvoorstel van

⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 34165, nr. 1.

⁴¹ Kamerstukken II 2016/17, 34165, nr. 5.

⁴² Kamerstukken II 2016/17, 34165, nr. 6.

D66 kenbaar.⁴³ Het OM verwachtte niet dat met het wetsvoorstel de georganiseerde drugscriminaliteit zou worden teruggedrongen en vreesde ook dat er ongewenste situaties op het gebied van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten aanzien van (al dan niet vervolging van) telers zou kunnen ontstaan. Het OM gaf bovendien aan dat het internationaalrechtelijke fundament van het initiatiefwetsvoorstel ontbrak. De politie reageerde in februari 2017 op de adviesaanvraag naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel van Bergkamp⁴⁴. In de brief aan (de opvolgende) minister Blok (VVD) van Veiligheid en Justitie gaf de politie aan dat regulering onder bepaalde voorwaarden positieve effecten zou kunnen hebben. Dit was volgens de politie afhankelijk van de wijze waarop regulering plaats zou vinden en van afspraken over de inzet van de gezondheidszorg (preventie en verslavingszorg), de gemeenten (bestuurlijke handhaving en bestuurlijke regels) en de strafrechtketen (handhaving van overtreding van de reguleringsregels). De politie had echter ook kanttekeningen bij de verwachtingen over het voorkomen van de illegale handel en bij de mogelijkheden om de uitvoering van de wet te handhaven. Naast het OM en de politie was ook het kabinet zelf (Rutte II) op dat moment zeer kritisch over het wetsvoorstel. De voorstanders van het initiatiefwetsvoorstel hadden echter de overhand: na uitgebreide discussies in het parlement werd het wetsvoorstel van Bergkamp op 21 februari 2017 met een krappe meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen⁴⁵.

3.2 Aankondiging van experiment gesloten coffeeshopketen

Regeerakkoord

De daarop volgende aankondiging in het regeerakkoord van het 'Experiment gesloten coffeeshopketen' door de nieuwe coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie van het kabinet Rutte III kan gezien worden als een reactie op het initiatiefwetsvoorstel van D66. In de aankondiging zijn de volgende vijf zinnen opgenomen: "Er komt wet- en regelgeving ten behoeve van uniforme experimenten met het gedoogd telen van wiet voor recreatief gebruik. Het kabinet komt daartoe zo mogelijk binnen zes maanden met wetgeving. Deze experimenten worden uitgevoerd in een aantal (middel)grote gemeenten (zes á tien). Doel van de experimenten is om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde wiet gedecriminaliseerd aan de coffeeshops toegeleverd kan worden (gesloten coffeeshopketen) en wat de effecten hiervan zijn. De experimenten worden onafhankelijk geëvalueerd, waarna het kabinet be-
ziet wat het te doen staat"⁴⁶.

Het initiatiefwetsvoorstel van kamerlid Bergkamp was ten tijde van het regeerakkoord van Rutte III in behandeling bij de Eerste Kamer. In afwachting van de wet- en regelgeving rondom het door het kabinet voorgestelde 'wietexperiment', besloot kamerlid Bergkamp daarop haar voorstel voor de Wet Gesloten Coffeeshopketen in de wacht te zetten.

⁴³ Openbaar Ministerie, Brief PG Otte aan minister Steur V&J inzake Initiatiefwetsvoorstel gesloten coffeeshopketen, 15 november 2016.

⁴⁴ Politie, Brief korpschef Akerboom aan minister Blok V&J inzake Initiatiefwetsvoorstel gesloten coffeeshopketen, 14 februari 2017.

⁴⁵ Bij de stemming schaarden 77 Kamerleden zich achter het voorstel en 72 keerden zich ertegen. Voor waren D66, PvdA, SP, GroenLinks, 50Plus, Partij voor de Dieren, Kuzu/Öztürk, Bontes/Van Klaveren, Van Vliet, Klein, Houwers en Monasch. Tegen stemden VVD, CDA, PVV, ChristenUnie en SGP.

⁴⁶ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, 10 oktober 2017, p.5.

Toelichting ministers op uitvoering wietexperiment

Na de aankondiging van het experiment volgde in de daarop volgende periode een toelichting aan de Kamer door de ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en voor Medische Zorg en Sport. Een eerste toelichting volgde in een Kamerbrief van 15 december 2017⁴⁷, gevolgd door Kamerbrieven van 23 februari 2018⁴⁸ en 9 maart 2018⁴⁹. Daarin gaven de ministers aan dat het wietexperiment uit drie fasen zou bestaan: een voorbereidingsfase, een experimenteerfase en een afbouwfase. De ministers gaven aan voor de experimenteerfase een wetsvoorstel bij de Kamer in te dienen.⁵⁰ De opbouw en planning van het experiment werden als volgt gepresenteerd:

1. De *voorbereidingsfase* zou aanvangen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de onderliggende AMvB. In deze fase werden de teler(s) en gemeenten aangewezen, waarna zij zich konden voorbereiden op hun deelname aan het experiment. Op het moment dat de voorbereidingen gereed waren, zouden de ministers de opdracht geven om met de experimenteerfase te starten.
2. Tijdens de experimenteerfase werd het mogelijk om in het kader van het experiment hennep te produceren, aan coffeeshops te leveren die zijn gevestigd in de experimentgemeenten en aldaar te verkopen. In de conceptwettekst werd een termijn van vier jaar voor de experimenteerfase voorzien.
3. Na de experimenteerfase zou het experiment eindigen met een *afbouwfase*, die binnen enkele maanden diende te worden afgerond. De situatie zou dan hersteld dienen te zijn zoals deze bestond vóór het experiment. Het kabinet voorzag dat voor de afbouwfase een termijn van 6 maanden nodig zou zijn.

Consultatieronde

Het concept wetsvoorstel voor het experiment is door het kabinet 5 februari 2018 ter consultatie aan de VNG, het College van Procureurs-Generaal, de Raad voor de Rechtspraak, de Nationale Politie en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) aangeboden. Ook werd het wetsvoorstel ter advisering bij de Raad van State ingediend. Het kabinet gaf op dat moment aan dat zij er naar streefde het wetsvoorstel voor het zomerreces van 2018 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer werd door het kabinet aangegeven dat zij zich er van “bewust (was) dat het een hele opgave is om het experiment in te richten”⁵¹. Zo zou het experiment, zoals al eerder aangegeven, mogelijk spanning op kunnen roepen met de internationale regelgeving. Het kabinet hoopte deze spanning te kunnen verminderen door een aantal condities in het experiment in te bouwen, te weten: “het wetenschappelijke karakter, de beperkte omvang, het tijdelijke karakter en de omkeerbaarheid van de experimenten”.⁵² Daarbij gaf het kabinet aan dat zij zorgvuldig te werk wilde gaan en mede daarom advies zou inwinnen van de commissie Knottnerus over alle aspecten van het experiment.

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 406.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 410.

⁴⁹ Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 411.

⁵⁰ Deze brieven en de daarin beschreven plannen leiden tot een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid 6 april 2018 over de experimenten gesloten coffeeshopketen (Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 410) en het onderzoeksrapport ‘Internationaal recht en cannabis II’ (Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 411).

⁵¹ Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 415, p.2.

⁵² Idem., p.2.

3.3 Advies commissie Knottnerus, advies Raad van State en reactie kabinet

Deze commissie, onder leiding van prof. dr. A. Knottnerus, is maart 2018 opgericht en heeft op verzoek van de ministers van JenV en VWS een advies uitgebracht over de nut en de haalbaarheid van het experiment en over de voorwaarden die er aan zouden moeten worden gesteld.

Deze commissie kreeg, in de formele omschrijving de “taak om, ten behoeve van het uniforme experiment met de teelt en verkoop van hennep voor recreatief gebruik te adviseren over de vormgeving van het experiment. In het bijzonder ten aanzien van de teelt van hennep, selectiecriteria voor gemeenten die deelnemen aan het experiment, de deelname door coffeeshops, preventiemaatregelen, toezicht op de naleving en de handhaving van de regels van het experiment, de meting van effecten en over welke gemeenten zouden moeten deelnemen aan het experiment”⁵³.

De leden die aan de commissie Knottnerus hebben deelgenomen, zijn experts op met name het gebied van criminologie, verslaving, volksgezondheid, rechtshandhaving en lokaal bestuur. De commissie heeft tijdens verschillende rondetafelgesprekken ook advies ingewonnen bij personen die betrokken zijn bij de cannabissector. In de adviescommissie zijn geen vertegenwoordigers opgenomen met expertise op het terrein van (commerciële) bedrijfsmodellen en bedrijfsstrategieën in de land- en tuinbouw (teelt) en het MKB, op het terrein van financiering en bankwezen, inkoop- en vergunningsprocedures bij de overheid, op het terrein van belastingen of op het terrein van ruimtelijke ordening.

Het advies van de commissie Knottnerus volgde op 20 juni 2018 met een rapport dat in een tijdsbestek van iets meer dan drie maanden is opgesteld. De commissie zag in haar advies voor een experiment een oplossing voor “dit ingewikkelde, politiek en maatschappelijk zeer gevoelige vraagstuk”⁵⁴. In het advies concludeerde de commissie dat een experiment met een gesloten cannabisketen nuttig en haalbaar zou zijn, maar de uitvoering ervan zou hoge standaarden voor teelt, distributie, verkoop, preventie en toezicht vereisen. Het stellen van duidelijke voorwaarden aan ketenpartners met betrekking tot kwaliteit, veiligheid en integriteit achtte de commissie essentieel. Bovendien achtte de commissie in het licht van het wetenschappelijke karakter van het experiment een grondige procesevaluatie en vergelijkend effectonderzoek noodzakelijk. Kern van het advies was een experiment op te zetten dat in omvang en duur mede tot een wetenschappelijk verantwoorde en zinvolle effectmeting zou kunnen leiden.

De commissie wees er ook op dat het regeerakkoord sprak over ‘uniforme’ experimenten. In het kader van de experimentgemeenten betekende dit onder andere dat uitsluitend individuele gemeenten zouden kunnen meedoen. Er zouden geen regionale experimenten plaatsvinden waarbinnen meerdere gemeenten betrokken waren. Ook betekende het dat de wijze van inrichting van het experiment door gemeenten op een vergelijkbare wijze werd vormgegeven⁵⁵.

Het voorgestelde model van het experiment gesloten coffeeshopketen inzake productie, distributie en verkoop kan nader gedifferentieerd worden naar de onderscheiden deelaspecten die de commissie Knottnerus als belangrijke onderdelen van het experiment heeft benoemd.

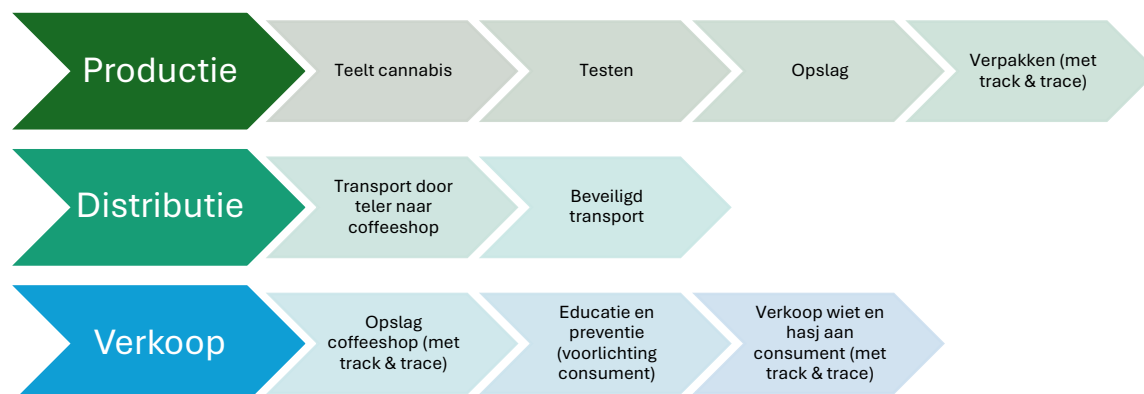
⁵³ *Kamerstukken II 2017/2018, 24 077, nr. 410.*

⁵⁴ Adviescommissie Knottnerus, 2018, p.5.

⁵⁵ Nota Adviesvragen Onafhankelijke Commissie Experiment Gesloten Coffeeshopketen, versie 22 februari 2018.

Het model ziet er dan als volgt uit⁵⁶:

Figuur 3 Elementen in het model experiment gesloten coffeeshopketen



Advies Raad van State

De Raad van State oordeelde 4 juli 2018 dat het beoogde experiment vermoedelijk in strijd was met het geldende internationale en Europees recht. De Afdeling van de Raad merkte ook op dat in het wetsvoorstel gekozen was voor een, in omvang en duur, beperkte opzet van het experiment. Gelet op de door de regering gestelde ambities, vroeg de Afdeling zich af in hoeverre het experiment met deze beperkte opzet voldoende zal zijn. De Afdeling adviseerde om, mede in het licht van het advies van de commissie Knottnerus, de opzet van het experiment nader te motiveren en het voorstel zo nodig aan te passen.⁵⁷

Kabinetstandpunt advies commissie Knottnerus

Het kabinet reageerde op 6 juli 2018 op het rapport van de commissie Knottnerus en het advies van de Raad van State en gaf aan een groot deel van het advies over te nemen.⁵⁸ Belangrijke afwijking van het advies van de commissie Knottnerus en van de Raad van State was dat, “alles overwegende, het kabinet er aan (hecht) om vast te houden aan een overzichtelijk experiment in zes tot tien gemeenten, zoals afgesproken in het regeerakkoord”. Het kabinet gaf aan van mening te zijn dat het (desalniettemin) “goed mogelijk is om binnen de in het wetsvoorstel neergelegde kaders een zinvol, geloofwaardig en wetenschappelijk relevant experiment in te richten”.⁵⁹

⁵⁶ Bewerking van figuren in rapport Knottnerus (2018).

⁵⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 4.

⁵⁸ De gehele reactie staat in de [Kamerbrief met reactie op rapport Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen](#). Het advies van de commissie Knottnerus en de reactie vormen de basis voor het wietexperiment.

⁵⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 4.

3.4 Wetsvoorstel Experiment gesloten coffeeshopketen

Het kabinet Rutte III heeft het Wetsvoorstel experiment gesloten coffeeshopketen op 16 juli 2018 bij de Tweede Kamer ingediend⁶⁰. In de memorie van toelichting gaf het kabinet aan dat er verschillende redenen waren om met het experiment te starten.⁶¹ Niet alleen lokale bestuurders hadden aangegeven problemen met het gedoogbeleid te ervaren, ook uit de rechtspraak kwamen deze signalen. Ook buitenlandse ontwikkelingen in onder andere Canada, de Verenigde Staten en Uruguay droegen volgens het kabinet bij aan de nieuwe beleidsvorming.

Het kabinet koos ervoor om eerst te experimenteren en de effecten hiervan op de volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast te meten, alvorens een beslissing te nemen over de ontwikkeling van het coffeeshopbeleid. Het in kaart brengen van deze effecten achtte de regering nodig, omdat er naar de mening van het kabinet nog weinig tot geen ervaring was met de regulering van de teelt en verkoop van hennep. Aannames over positieve of negatieve effecten van het reguleren van de coffeeshopketen, konden volgens de regering nog onvoldoende worden onderbouwd om als vertrekpunt voor nieuw beleid te dienen. Door te experimenteren met het reguleren van de hele coffeeshopketen kon daar verandering in komen.

Behandeling wetsvoorstel wietexperiment door parlement

Het wetsvoorstel 'Wet experiment gesloten coffeeshopketen' is op 22 januari 2019 met een ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen⁶². Het Ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen - dat in de vorm van een AMvB nadere uitwerking geeft aan het wetsvoorstel experiment coffeeshopketen - is in november 2018 bekend gemaakt voor (internet)consultatie.⁶³ De eisen die zijn opgenomen in dit besluit hebben betrekking op deelnemers aan het experiment: de aan te wijzen experimentgemeenten, de coffeeshops die in die gemeenten zijn toegestaan en de aan te wijzen telers.⁶⁴ Op 11 april 2019 is het ontwerpbesluit voor de inrichting van het experiment gepubliceerd. Dit ontwerpbesluit heeft tot een groot aantal inhoudelijke vragen van de verschillende fracties van de Tweede Kamer geleid⁶⁵. Ook werden zorgen geuit over de uitlopende planning van het proces om het experiment te starten. Ook de Eerste Kamer debatteerde uitgebreid over het wetsvoorstel najaar 2019, waarna een meerderheid op 12 november 2019 voor het wetsvoorstel stemde.⁶⁶

⁶⁰ Volledige titel: Regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen).

⁶¹ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 997, nr. 3.

⁶² Het wetsvoorstel voor het Experiment wordt met een ruime meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen; 124 stemmen voor en 26 tegen (PVV, DENK en SGP zijn tegen). *Handeling* 2018-2019, nr. 43 item 17.

⁶³ Op deze internetconsultatie in de periode 12 november - 24 december 2018 volgden in totaal 70 reacties; 54 openbaar en 16 die afgeschermd waren ingediend (dit is exclusief de reacties van onder meer de Raad voor de Rechtspraak, NVWA, politie, het OM en andere direct betrokken organisaties).

⁶⁴ In juli 2021 is een tweede (internet)consultatie ingezet inzake een Wijziging Besluit experiment gesloten coffeeshopketen in het kader van de voorbereiding van het Experiment gesloten coffeeshopketen. Daarbij was het wenselijk gebleken om enkele eisen voor coffeeshophouders en aangewezen telers aan te passen of te verduidelijken. Bij dit besluit werden coffeeshophouders verplicht om hennep of hasjiesj die retour gaat naar de aangewezen teler, beveiligd te laten vervoeren. Aangewezen telers werden verplicht om de vernietiging van hennep of hasjiesj te laten plaatsvinden op de teeltlocatie.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2019/2020, 34 997, nr. 27.

⁶⁶ De plenaire behandeling van het voorstel door de Eerste Kamer vond plaats op 5 november 2019. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 12 november 2019 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. Voor waren CDA, GroenLinks, D66, SP, PvdD, PvdA, ChristenUnie, OSF, FVD, VVD, 50PLUS en Fractie-Otten, tegen waren PVV en SGP. *Kamerstukken I* 2019/2020, 34 997, nr. 6. Verslag van de vergadering van 12 november 2019.

In een voorhangbrief⁶⁷ hadden de verantwoordelijke ministers van Justitie en Veiligheid, Grapperhaus, en van Medische Zorg en Sport, Bruins, al eerder (6 september 2019) aan de Tweede Kamer aangegeven dat gestreefd werd na een inwerkingtreding van de wet- en regelgeving per 1 januari 2020. Op 18 december 2019⁶⁸ is vervolgens in een brief aan de TK vermeld dat deze streefdatum niet werd gehaald. Een nieuwe streefdatum werd niet meer genoemd omdat deze volgens de ministers van meerdere - deels externe - factoren afhankelijk was, onder andere van het moment van ontvangst van het advies van de Raad van State. Dit advies verscheen eind maart 2020. Vervolgens zijn het Besluit en de Regeling voor het wietexperiment half juni 2020 gepubliceerd.

Inwerkingtreding Wet, Besluit en Regeling Gesloten Coffeeshopketen

Op 1 juli 2020 zijn de Wet Experiment Gesloten Coffeeshopketen, het Besluit Gesloten Coffeeshopketen en de Regeling Gesloten Coffeeshopketen inwerking getreden. Hiermee startte formeel de eerste van de onderscheiden fasen van het experiment, namelijk de voorbereidingsfase. De andere benoemde fasen zijn de overgangsfase (in tweede instantie als extra fase ingevoegd), de experimenteerfase en de afbouwfase.

Tijdslijn ontwikkeling juridisch kader oktober 2017 - juli 2020

2017	Oktober 2017 Regeerakkoord Rutte III	In het Regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' staat dat het kabinet wil onderzoeken of en hoe coffeeshops op kwaliteit gecontroleerde cannabis geleverd kunnen krijgen, zonder dat dit verboden is. Dit wordt onderzocht door middel van het experiment gesloten coffeeshopketen.
2018	Juni 2018 Advies commissie Knottnerus	De adviescommissie Knottnerus presenteert haar rapport over de vraag hoe een gesloten cannabisbisketen er uit moet zien; rapport 'Een experiment met een gesloten cannabisbisketen'.
	Juli 2018 Reactie kabinet op advies commissie Knottnerus	Het kabinet neemt een groot deel van het advies van de commissie Knottnerus over. De gehele reactie staat in de kamerbrief met reactie op rapport Adviescommissie Experiment gesloten cannabisbisketen. Het advies en de reactie vormen de basis voor het wietexperiment.
	Juli 2018 Kabinet dient wetsvoorstel in bij Tweede Kamer	Het Kabinet dient 16 juli het wetsvoorstel experiment gesloten coffeeshopketen in bij de Tweede Kamer. Hierna start de behandeling van het wetsvoorstel.

⁶⁷ Kamerstukken II 2019/2020, 34 997, nr. 30.

Een voorhangprocedure gaat vooraf aan de vaststellingsprocedure. Het betreffende besluit gaat al naar de Tweede en/of Eerste Kamer als het is opgesteld en goed bevonden door de ministerraad, maar vóór advisering door de Raad van State. Dan kunnen er dus nog wijzigingen, al dan niet op verzoek van Tweede en/of Eerste Kamer, worden aangebracht. Het is derhalve mogelijk dat de kamers niet de laatste tekst/versie zien.

⁶⁸ Kamerstukken II 2019/2020, 24 077, nr. 458.

2019	Januari 2019 Tweede Kamer keurt wetsvoorstel goed	Tweede Kamer neemt 22 januari 2019 het wetsvoorstel experiment gesloten coffeeshopketen aan. Het wetsvoorstel wordt hierna in behandeling genomen door de Eerste Kamer.
	Augustus 2019 Tweede advies commissie nominatie tien experimentgemeenten	In augustus advies van commissie Knottnerus over nominatie gemeenten voor het experiment. De ministers laten de Tweede Kamer vervolgens weten welke 10 gemeenten zijn genomineerd.
	November 2019 Eerste Kamer keurt wetsvoorstel goed	De Eerste Kamer keurt het wetsvoorstel goed, waarna de wet wordt gepubliceerd in het Staatsblad.
2020	Maart 2020 Advies Raad van State	De Raad van State geeft advies over het wetsvoorstel experiment gesloten coffeeshopketen.
	Juli 2020 Start Fase 1: Voorbereidingsfase experiment	Op 1 juli 2020 treden de Wet Experiment Gesloten Coffeeshopketen, het Besluit Gesloten Coffeeshopketen en de Regeling Gesloten Coffeeshopketen in werking.

3.5 Overzicht juridisch kader experiment gesloten coffeeshopketen

Ten behoeve van het wietexperiment is een uitgebreid juridisch kader opgesteld dat vanaf 1 juli 2020 inwerking is getreden met de volgende wet- en regelgeving⁶⁹:

- [de Wet experiment gesloten coffeeshopketen](#);
- [het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen](#);
- [de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen](#);
- [het Besluit vaststelling aanvraagtijsvak en vaststelling minimale productiehoeveelheid](#);
- [het Besluit aanwijzing toezichthouders en mandaatverlening](#);
- [het Besluit inwerkingtreding experiment gesloten coffeeshopketen](#).

De Wet experiment gesloten coffeeshopketen maakt het mogelijk om het wietexperiment binnen een gereguleerde keten mogelijk te maken. Het betreft een zogeheten ‘experimenteerwet’, hetgeen betekent dat voor de duur van het experiment wordt afgeweken van de bestaande wet- en regelgeving. De Opiumwet is de nog steeds geldende wetgeving, maar door de experimenteerwet worden deelnemers van het experiment niet strafrechtelijk vervolgd bij het uitvoeren van de handelingen als telen,

⁶⁹ De wet- en regelgeving omtrent het experiment met een gesloten coffeeshopketen is neergelegd in de Wet experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2019, 433), het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (Stb. 2020, 185) en de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen (Stcrt. 2020, 33138). De inwerkingtreding van de wet- en regelgeving is met ingang van 1 juli 2020 (Stb. 2020, 216). Bij het wetsvoorstel werden in totaal twee nota's van wijziging en drie amendementen ingediend. In de Tweede Kamer werden elf moties en in de Eerste Kamer een motie ingediend.

verkoopen, vervoeren, et cetera (mits zij zich houden aan de eisen). Het is derhalve geen legalisering: zo is het bezit van een bepaalde hoeveelheid cannabis nog steeds strafbaar en kan de politie dit in beslag nemen als zij het aantreffen⁷⁰.

De Wet experiment gesloten coffeeshopketen

De experimentwet regelt voornamelijk de voorwaarden en beperkingen waaronder de teelt, inkoop en verkoop van cannabis binnen het experiment mogen plaatsvinden. Zo regelt de Wet onder meer dat aangewezen telers op gereguleerde wijze wiet of hasjesj produceren, dat zij deze leveren aan coffeshops die in de experimentgemeenten zijn toegestaan en dat deze coffeshops alleen deze wiet of hasjesj verkopen. Daarnaast stelt het specifieke regels over vergunningsvereisten, kwaliteitscontroles en de beperking van de verkoop aan niet-ingezetenen. Daarnaast voorziet de Wet in een evaluatie van het experiment.

Het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen

Het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen vormt een aanvulling op de Wet en regelt de uitvoering van het experiment. Het bevat de voorwaarden voor experimentgemeenten, coffeshops en telers en de voorwaarden waaronder cannabis mag worden verkocht. In 2021 is het Besluit gewijzigd naar aanleiding van bevindingen uit de eerste fase. De belangrijkste zaken met name op verduidelijkingen van eisen voor coffeshophouders en aangewezen telers. De besluiten die naderhand zijn gepubliceerd geven nadere uitwerking aan specifieke onderdelen van het experiment, zoals het aanvragen van de vergunningen voor de telers, en de uiteindelijke inwerkingtreding van het experiment.

De Regeling experiment gesloten coffeeshopketen

De Regeling experiment gesloten coffeeshopketen geeft nadere uitwerking aan de wet en het besluit. In de regeling staan onder andere nadere regels over de loting en selectie van telers en eisen over de kwaliteit van de cannabis en verpakkingen. In 2021 is de ministeriële regeling gewijzigd ter verduidelijking van enkele begrippen, zoals de vervanging van het begrip 'ketenregistratiesysteem' door 'track & trace systeem'.⁷¹ Dit is nadien nog vaker gebeurd en betreft veelal technische wijzigingen in Regeling en Besluit om een aantal zaken te verduidelijken (zo trad op 17 februari 2022 de nieuwe Regeling in werking, gevolgd door wijzigingen die in werking zijn getreden op 14 juni 2022 en 16 december 2023). De regeling en het besluit zijn in deze voorbereidingsperiode in totaal driemaal gewijzigd.

⁷⁰ Het bezit van softdrugs is toegestaan mits het voor eigen gebruik is. In de Opiumwet is de hoeveelheid wiet die een persoon bij zich mag hebben vastgesteld op 5 gram. Als iemand meer dan 5 gram wiet bij zich kan dit worden gezien als indicatie dat de persoon wiet verkoopt. Dit wordt een dealerindicatie genoemd, er is dan sprake van drugshandel. De 5 gram kan wel van een persoon worden afgenomen. Als de politie vaststelt dat een persoon (minder dan) 5 gram wiet in zijn bezit heeft, kan het zijn dat hij/zij dat moet afstaan maar krijg je geen boete ('afstand met sepot').

⁷¹ Het begrip 'ketenregistratiesysteem' stond in de oude versie van de ministeriële regeling en is vervangen door 'track & trace systeem'. Deze in het maatschappelijk verkeer gangbare aanduiding zou in de praktijk meer duidelijkheid bieden.

3.6 Verloop voorbereiding wetgevingsproces

De analyse van de documentatie en interviews wijst uit dat de verantwoordelijke ministeries in de ontwikkeling van de wetgeving voor het experiment voortvarend te werk dienden te gaan. In het regeerakkoord van oktober 2017 kondigde het nieuwe kabinet Rutte III namelijk aan *‘zo mogelijk binnen zes maanden met wetgeving’* te komen.

De start van het wetgevingsproces bij de departementen

De aankondiging in het regeerakkoord om een ‘Experiment gesloten coffeeshopketen’ te starten is, net als bij andere publieke en private partijen, op de departementen door beleidsmedewerkers als “redelijk verassend” ervaren. Ook geven beleidsmedewerkers van VWS en JenV aan dat zij mede onder de “politieke druk om alles supersnel te regelen” kort daarna stappen hebben gezet om wetgeving te ontwikkelen. Bij de departementen is voor de voorbereiding van de wetgeving een (juridisch) team samengesteld en volgens beleidsmedewerkers bevorderde de samenwerking tussen de op dat moment verantwoordelijke ministers ook de ambtelijke samenwerking tussen de departementen. In interviews met de verantwoordelijke ministeries wordt gesproken van een ‘pressure cooker’ waarin in een kort tijdsbeslag wetgeving opgesteld moest worden over een onderwerp dat politiek erg gevoelig lag. De voorbereidingsperiode voor het opstellen van het wetsvoorstel voor het experiment bedroeg, gerekend vanaf de publicatie van het voornemen in het regeerakkoord (oktober 2017) tot publicatie van het wetsvoorstel (juli 2018), 9 maanden en kent derhalve een overschrijding van 3 maanden.

Mede gezien de ervaren politieke druk op een snelle totstandkoming van het experiment geven juridische medewerkers van de departementen aan dat zij in het wetgevingsproces op “meerdere schaakborden gelijktijdig (hebben) moeten spelen”. Dit geldt voor het opstellen van het wetsvoorstel en voor het opstellen van gedetailleerde regels in het Besluit, als een uitwerking in lagere regelgeving. In een regulier wetgevingsproces vindt dit veelal volgordeelijk plaats, maar vanwege de politiek gestelde termijn diende dit volgens betrokkenen bij de ministeries versneld en gelijktijdig plaats te vinden. Dit betekent dat zij tegelijkertijd naar de grotere kaders en de vormgeving van het experiment hebben gekeken, als naar het wetsvoorstel en een toelichting. Daarna is het proces van lagere regelgeving opgepakt, omdat het experiment daarin nader moest worden uitgewerkt. In dit ontwikkelingsproces doemden volgens betrokkenen bij de departementen veel vragen en besluitmomenten op. In de eerste schetsen van de wetgeving zijn de departementen “op heel veel nieuwe dingen gestuit, die je eerst niet bedacht had, maar dat inherent is aan bijna ieder wetgevingstraject, zeker als het onontgonnen gebied is, zoals in dit geval”.

Op basis van wetgevingspraktijk kan worden geconstateerd dat het opstellen van regelgeving op verschillende niveaus niet ongebruikelijk is. Lagere regelgeving in een AMvB is eenvoudiger aan te passen en verdient daarom de voorkeur als het aankomt op de inkleuring van hogere regelgeving. Bij dit experiment is het echter bijzonder dat veel op het niveau van een AMvB is geregeld, omdat bij experimentwetgeving op wetsniveau alleen de kaders beschreven dienen te worden. Het proces is daarbij niet anders ingericht dan in andere gevallen.

Het eerder zo vaak gestipuleerde belang van de VN-drugsverdragen en andere internationale afspraken, heeft volgens beleidsmedewerkers van de departementen bij de formulering van de wetgeving “uiteindelijk niet zo heel veel” invloed gehad. Het internationale aspect was, volgens juridische experts bij de ministeries, vooral een aandachtspunt omdat politici en beleidsmedewerkers om juridische uitleg over de verdragen vroegen.

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. In de opvatting van wetgevingsjuristen bij de ministeries is “wetgeving snel tot stand gekomen, maar de Kamers hebben voor enorme vertraging gezorgd door de vele debatten en Kamervragen”.

Een belangrijk aspect in de (wetgevings)discussies in de Tweede Kamer over het voorgestelde experiment is het moment waarop het wetsvoorstel werd besproken en het moment waarop de maatregelen in de AMvB⁷² bekend werden. In het overleg tussen Kamer en verantwoordelijke ministers kwam in het eerste jaar naar voren dat veel aspecten nog in het Besluit geregeld dienden te worden. Het opstellen van de lagere regelgeving bleek in dit proces veel tijd te kosten en heeft voor een redelijk complexe procedure gezorgd.

Corona

Ten tijde van de voorbereiding van de wetgeving voor het wietexperiment kregen de ministeries, net als heel Nederland, vanaf februari 2020 te maken met de coronapandemie. Voor de ambtelijke organisatie, met name van het ministerie van VWS, heeft deze pandemie een beperkende rol gespeeld in de beschikbaarheid van personeel. In een interview met een leidinggevende van VWS wordt aangegeven dat vanaf voorjaar 2020 “andere prioriteiten” in het werk gingen spelen waarvoor zij snel ambtelijke capaciteit moesten vrijmaken. In de praktijk betekende dit dat tijdens de coronaperiode bij VWS minder personele capaciteit is ingezet voor de voorbereiding van het wietexperiment, aangezien met name dit ministerie veel andere taken moest gaan uitvoeren.

Duur van de voorbereiding van de wet- en regelgeving wietexperiment

Het formele wetgevingsproces is in Nederland vastgelegd in artt. 81-88 van de Grondwet. De doorlooptijden van dit proces zijn de afgelopen jaren steeds korter geworden. In de periode 1994-1999 was de gemiddelde doorlooptijd van een wetsvoorstel 22 tot 23 maanden, waarvan 16 tot 17 maanden voor de parlementaire fase zijn (Voermans et al., 2000). Tegenwoordig duurt het gemiddeld 13 maanden om een wetsvoorstel door beide Kamers te loodsen, maar dit is alleen de parlementaire fase. In zijn geheel duurt het gemiddeld twee jaar of meer om een wetsvoorstel in werking te laten treden. Als hiervan de tijd die de Raad van State nodig heeft voor zijn beoordeling (1 tot 2 maanden) wordt afgetrokken, betekent dit dat vooral ook de departementale voorbereiding en consultatie tijdrovend zijn (Borman, 2012). Tussen 2003-2011 was dit in totaal nog maar 19 maanden, waarvan gemiddeld twee maanden voor het advies van de Raad van State, drie maanden voor de reactie van de

⁷² In het Besluit zijn de randvoorwaarden van het experiment opgenomen, waaronder de eisen aan de hennepsteelt en de verkoop in coffeeshops. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beleid wat betreft voorbereidingen van het experiment (door onder meer gemeenten, telers en toezichhouders), het track & trace systeem met betrekking tot gereguleerd geteelde cannabis, en beleid waarin is vastgesteld hoeveel kg wiet en hasj er op voorraad moet zijn voordat de zogeheten overgangsfase van het experiment zou kunnen starten.

regering op dat advies, negen maanden voor de Tweede Kamerbehandeling en vier maanden voor de Eerste Kamerbehandeling. Volgens Voermans is dit vandaag de dag nog steeds de gemiddelde doorlooptijd.⁷³ Op de website van de Eerste Kamer valt te lezen dat de gemiddelde doorlooptijd van de parlementaire fase 426 dagen bedroeg in vergaderjaar 2022/2023.⁷⁴ In 2022/2021 was dit nog 404 dagen, terwijl de gemiddelde behandeltijd in 2018/2019 nog 396 dagen beliep. Er lijkt sprake te zijn van een lichte stijging.

Ondanks dat deze doorlooptijden redelijk vergelijkbaar zijn met andere Europese landen, is de perceptie dat het Nederlandse wetgevingsproces traag en omslachtig is (Voermans, 2012). Een belangrijke manier om sneller en eenvoudiger tot wetgeving te komen is gebruik te maken van experimentele wetgeving, zoals voor het wietexperiment is bedacht (Bulut en Veerman, 2010).

Het wetsvoorstel Experiment Gesloten Coffeeshopketen is in juli 2018 ingediend en in januari 2019 door de Tweede Kamer aangenomen. Dit bedraagt een periode van 6 maanden. In de vergaderjaren 2021/2022 en 2022/2023 duurde de behandeling in de Tweede Kamer gemiddeld 10 maanden. De periode tussen goedkeuring van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer, gevolgd door goedkeuring door de Eerste Kamer (november 2019) bedraagt bijna 10 maanden. Voor normale wetgevingsprocessen was het gemiddelde 3,5 maanden in vergaderjaren 2018/2019 en 2021/2022, en 4 maanden in vergaderjaar 2022/2023. Publicatie van de wet in het Staatsblad vindt plaats op 28 november 2019 en de wet treedt de wet op 1 juli 2020 in werking, 9 maanden na de goedkeuring in de Eerste Kamer. Deze periode van 9 maanden valt te verklaren doordat het wetsvoorstel moest worden uitgewerkt in lagere regelgeving, zoals de Regeling Gesloten Coffeeshopketen.

Tussen het wetsvoorstel en de inwerkingtreding van de wet zat twee jaar. Dit is gelijk aan de gemiddelde doorlooptijd van normale wetgevingsprocessen en dit is opmerkelijk aangezien experimentele wetgeving juist bedoeld is om sneller te kunnen reageren op maatschappelijke wensen (Bulut en Veerman, 2010; Zoeteman, 2018). De vertraging lijkt met name te zitten in de behandeling in de Eerste Kamer en de tijd die het kostte tot inwerkingtreding van de wet. Een mogelijke verklaring voor de relatief lange periode dat het wetsvoorstel in de behandeling was bij de Eerste Kamer is gelegen in de rol van de Kamer. De Eerste Kamer let vooral op uitvoerbaarheid, noodzaak en wetskwaliteit. Daarnaast speelt het politieke oordeel vaak een belangrijke rol. Dit zijn allemaal punten die veelvuldig ter discussie stonden tijdens de parlementaire behandeling van het wietexperiment. Daarnaast zijn er in zijn algemeenheid voldoende staatsrechtelijke bezwaren te bedenken tegen experimenteerwetgeving. Zo staan de beginselen van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en -gelijkheid onder druk doordat experimenteerbepalingen de mogelijkheid bieden om in een lagere regeling bij wijze van experiment tijdelijk van een hogere af te wijken (artikel 2.31). (zie bijvoorbeeld Ranchordás, 2018). Met name de laatste twee punten zijn ook meermaals opgevoerd tijdens parlementaire debatten over het wietexperiment.⁷⁵

⁷³ W. Voermans, *Wetenschappelijk commentaar: Artikel 81 – Indienen wetsvoorstel*, Nederland Rechtsstaat, <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-5-wetgeving-en-bestuur/artikel-82/>.

⁷⁴ https://www.eerstekamer.nl/doorlooptijden_wetsvoorstellen?m7m=vltmon0mgfv8

⁷⁵ Zie bijvoorbeeld Eerste Kamer, Experiment gesloten coffeeshopketen, 5 november 2019, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/behandelddossier/h-ek-20192020-5-11.pdf>.

3.7 Conclusie

Inbreng kabinet en parlement in wietexperiment

De aankondiging van 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 wettelijk te reguleren, was daarmee uiteenlopend tussen regeringspartijen, met alleen D66 als uitgesproken voorstander van het experiment. Er was desalniettemin een sterk politiek streven om de wetgeving met enige snelheid te realiseren. In de voorbereidingsfase zijn over de wetgeving vervolgens 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.

Ontwikkeling en invulling juridisch kader wietexperiment

Om de voorgestelde regulering van de productie, distributie en verkoop van cannabis mogelijk te maken, is een uitgebreid juridisch kader ontwikkeld met een experimentwet- en regelgeving. De wet- en regelgeving omvat de Wet, het Besluit en de Regeling. Het betreft een 'experimenteerwet' waarbij voor de duur van het experiment wordt afgeweken van de bestaande wet- en regelgeving. Het juridisch kader voor het experiment geldt vervolgens vanaf 1 juli 2020, 9 maanden na de goedkeuring in de Eerste Kamer, 18 maanden na de goedkeuring in de Tweede Kamer, 2 jaar na indienen van het wetsvoorstel en 2 jaar en 8 maanden na de aankondiging in het regeerakkoord.

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 wetskwaliteit 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 coffeeshop 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.

4 Rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking stakeholders

Gezien de gewenste ketenbrede aanpak van het wietexperiment - over de schakels van productie, distributie en verkoop - en de eisen die aan de geslotenheid van de keten worden gesteld, is de inzet en betrokkenheid van relevante organisaties en private partijen, op zowel nationaal als lokaal niveau, essentieel. Deze organisaties en partijen hebben verschillende taken, rollen, invalshoeken en, mede gezien de daarbij behorende investeringen, grote publieke en private belangen ten tijde van de voorbereiding en bij de uitvoering van het wietexperiment.

Om het experiment en de voorbereidingen daarvan in een contextueel kader te plaatsen, worden in dit hoofdstuk de formele rollen en positie van de organisaties/partijen (naast de departementen) besproken. Daarmee wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Wat is vooraf vastgelegd over de rollen en verantwoordelijkheden van partijen die sinds 2017 betrokken zijn (geweest) bij het experiment, op welke wijze is/wordt in de praktijk invulling hieraan gegeven?

In de daarop volgende hoofdstukken zal nader worden ingezoomd op de inbreng en ervaringen van de stakeholders met de voorbereidingsfase van het experiment.

4.1 Stakeholders in het wietexperiment

Formele rollen, verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken stakeholders

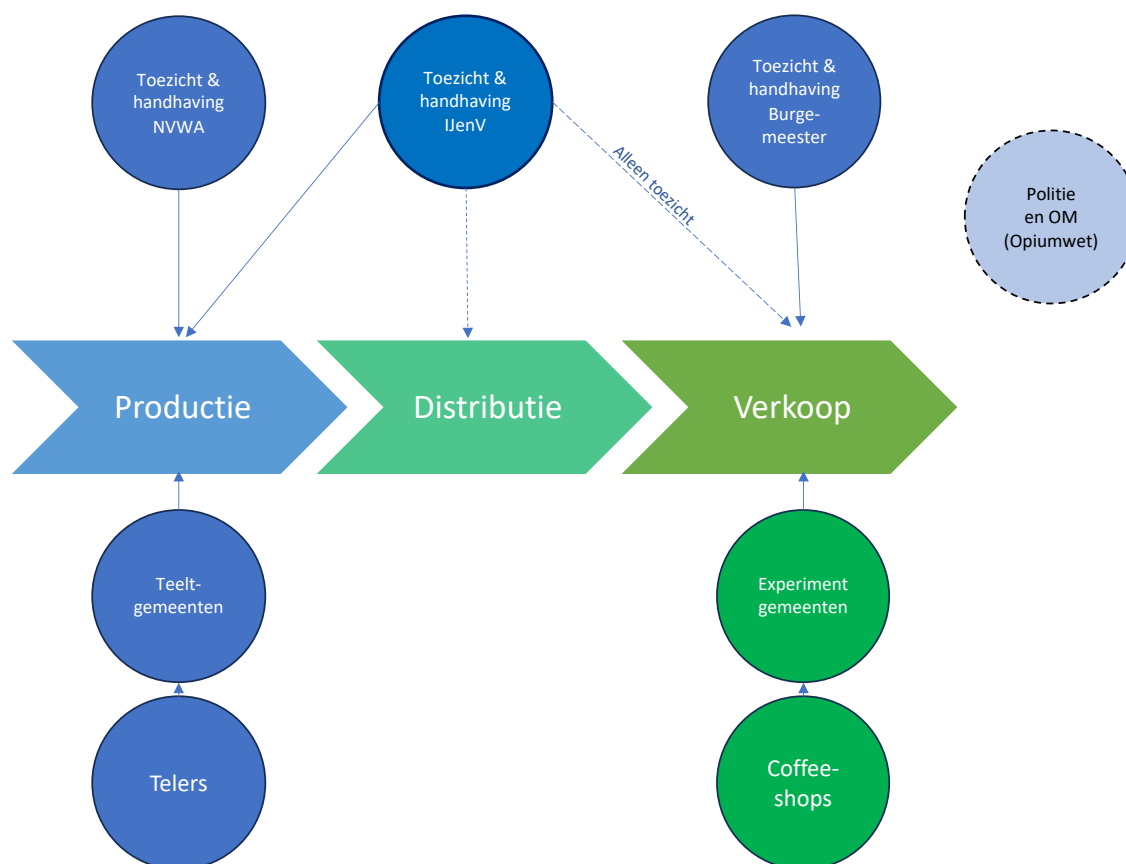
De met het wietexperiment beoogde regulering van de teelt en inkoop van cannabis vraagt, in de door het kabinet gekozen opzet, om een betrokkenheid en inzet van een groot aantal stakeholders. Het gaat, naast de twee verantwoordelijke ministeries van VWS en JenV, om:

- a. gemeenten waar het experiment in coffeeshops wordt uitgevoerd;
- b. gemeenten waar aangewezen cannabistelers zich vestigen;
- c. instanties voor toezicht en handhaving;
- d. organisaties voor opsporing en vervolging;
- e. telers die zijn geselecteerd om cannabis gereguleerd te produceren;
- f. coffeeshophouders in de experimentgemeenten.

In het volgende wordt een beschrijving gegeven van de formele rollen en verantwoordelijkheden van de genoemde organisaties en partijen inzake -de voorbereiding van- het wietexperiment. De formele rolverdeling en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties zijn onder meer opgenomen de opgestelde regelgeving, i.c. het 'Besluit experiment gesloten coffeeshopketen'. In figuur 4 worden de organisaties binnen de gesloten coffeeshopketen grafisch naar hun (primaire) relaties en inzet weergegeven⁷⁶:

⁷⁶ Toelichting: De rol van politie en OM is apart gezet; zij zijn relevant bij overtredingen van de Opiumwet die niet onder de uitzondering van het experiment vallen; dit geldt ook voor zaken die bij de telers kunnen spelen.

Figuur 4 Organisaties en private partijen in de gesloten coffeeshopketen



4.1.1 De experimentgemeenten

Experimentgemeenten

De experimentgemeenten zijn in artikel 2 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen als experimentgemeente aangewezen waardoor zij formeel deelnemer werden aan het experiment. De 10 gemeenten zijn: Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis (nu Voorne aan Zee), Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad. In het Besluit zijn de experimentgemeenten Breda, Heerlen en Maastricht tevens aangemerkt als grensgemeente, voor wie (ook) tijdens het experiment de toepassing van het ingezetenen criterium (het I-criterium) geldt⁷⁷.

⁷⁷ Bij toepassing van het I-criterium dienen klanten van coffeeshops te bewijzen dat zij ingezetenen van Nederland zijn. Aan niet-ingezetenen mogen de coffeeshops dan geen softdrugs verkopen.

Juridisch kader voor experimentgemeenten

De deelname aan het experiment betekent dat de betreffende gemeenten de verordeningen en beleidsregels aanpassen zodat ze overeenkomen met de wettelijke regels. Ook dienen de gemeenten voorbereidingen te treffen voor het toezicht.

De (bestaande) regelgeving in het coffeeshopbeleid heeft voor de gemeenten de volgende hoofdkenmerken:

- de burgemeester bepaalt of coffeeshops in de gemeenten toegestaan zijn en zo ja, hoeveel coffeeshops op basis van zijn sluitingsbevoegdheid (13b Opiumwet);
- de burgemeester stelt een lokaal coffeeshopbeleid op op basis van zijn sluitingsbevoegdheid (13b Opiumwet);
- de burgemeester kan op grond van de Gemeentewet eisen stellen aan de vestiging van coffeeshops, ter voorkoming van overlast of aantasting leefklimaat, maar kan niet rechtstreeks regels stellen aan de verkoop door coffeeshops;
- omdat de burgemeester op grond van de Gemeentewet verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad, wordt in veel gemeenten het coffeeshopbeleid door de gemeenteraad vastgesteld.

Het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (artikel 12) omvat onderwerpen waarvoor de burgemeester tijdens het experiment nadere regels kan stellen. De burgemeester van een experimentgemeente kan in het kader en voor de duur van de uitvoering van het experiment ten aanzien van coffeeshophouders nadere regels stellen over:

- a. de locatie waar een coffeeshop is toegestaan (afstandscriterium);
- b. de maximaal toegestane handelsvoorraad;
- c. de affichering;
- d. het voorkomen of beperken van overlast;
- e. de tijden gedurende welke een coffeeshop geopend mag zijn voor klanten;
- f. de aanwezigheid van het personeel in een coffeeshop;
- g. de inrichting van een coffeeshop, waaronder de beveiliging,
- h. de opleiding van het personeel (in het licht van preventie), en
- i. het al dan niet toelaten tot de coffeeshop van personen op basis van het ingezetenen criterium⁷⁸.

De burgemeester blijft in het experiment verantwoordelijk voor het beleid en bestuursrechtelijk toezicht op coffeeshops. De burgemeester mag maatregelen nemen als een deelnemende coffeeshop zich niet aan de regels van het experiment houdt en dit kan tot sluiting van de coffeeshop leiden. De gemeenteraad heeft hierin geen nieuwe bevoegdheid of taak gekregen. De eventuele betrokkenheid van de gemeenteraad blijft aan de burgemeester zelf.

Toezicht en handhaving door gemeente

Naast de regels voor deelname van coffeeshops, gelden taken voor de gemeente voor toezicht en handhaving. De commissie Krottnerus wees op het belang van een basisprotocol 'Lokaal toezicht en handhaving', waarmee duidelijk zou worden op welke onderdelen in het experiment het lokale toezicht en de handhaving uniform moeten zijn en waar lokaal maatwerk mogelijk blijft. In de

⁷⁸ Formeel: "anderen dan degenen die hun werkelijke woonplaats hebben in Nederland of verkopen van hennep of hasjiesj aan anderen dan deze personen, voor zover het betreft coffeeshops die gelegen zijn in een gemeente, die niet tevens is aangemerkt als grensgemeente als bedoeld in artikel 2, tweede lid".

voorbereidingsfase van het experiment is daartoe een modelsanctiebeleid door de werkgroep Toezicht & Handhaving ontwikkeld en deze is in maart 2021 vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg⁷⁹. In een toezichts- en handhavingsarrangement⁸⁰ zijn onder meer de taken van de gemeenten op dit vlak opgenomen (naast de taken en bevoegdheden van de IJenV, NVWA, politie en OM). Gemeenten zijn bevoegd toezicht te houden op de coffeeshops, voor zover het gaat om naleving van normen die zien op de geslotenheid van de keten. De burgemeesters van de gemeenten zijn bij uitsluiting bevoegd tot handhaving van deze normen. Om toezicht te kunnen houden op de geslotenheid van de cannabisketen controleert de gemeente (samen met de IJenV) de toepassing van het 'track & trace systeem' in de coffeeshops⁸¹.

Voor de gemeente betekent het een nadere inzet van boa's als gemeentelijke toezichthouder en een nadere bepaling van de intensiteit van het toezicht (i.c. het aantal controles van coffeeshops per jaar). Naast het toezicht door de gemeente is er ook toezicht door de IJenV op de coffeeshops in de experimentgemeenten in het kader van eisen voor de geslotenheid van de keten (niet op andere eisen voor de coffeeshop). Er zijn overlappende bevoegdheden in het toezicht van gemeente en Inspectie JenV in het licht van de eisen die zijn gesteld aan de geslotenheid van de keten (zie ook figuur 6).

4.1.2 De teeltgemeenten

Naast de 10 gemeenten waar het experiment bij de lokale coffeeshops wordt uitgevoerd, zijn er gemeenten die vanwege een aanvraag van een teler voor de productie van cannabis met het experiment te maken krijgen. Er zit deels een overlap tussen deze teeltgemeenten en de experimentgemeenten. Er zijn telers van cannabis die een productiefaciliteit (zullen) hebben in Almere, Groningen, Haarlemmermeer, Lelystad, Lingewaard, Oldambt, Smallingerland, Voorne aan Zee, Veendam en Waalwijk. In zeven gemeenten bevinden zich telers, zonder dat zij zelf als gemeente aan het experiment (via coffeeshops), meedoen. Drie gemeenten, Almere, Groningen en Voorne aan Zee, zijn tegelijkertijd experiment- en teeltgemeente.

De teeltgemeenten zijn via de aanvraag van de aspirant telers bij het ministerie van VWS formeel bij het experiment betrokken. De burgemeesters van de teeltgemeenten hebben, nadat zij via het ministerie hebben vernomen dat een teler zich in hun gemeente wilde vestigen, een advies mogen uitbrengen. Dit advies gaat alleen over de eventuele gevolgen van een teeltlocatie voor de openbare orde en veiligheid in die gemeente. In het Besluit experiment gesloten coffeshopketen is het OOV-advies van de burgemeester van een teeltgemeente over locatie en transportroutes benoemd: "Onze Ministers stellen de burgemeester van een gemeente waar een locatie of beoogde locatie voor de

⁷⁹ Het modelsanctiebeleid is een model voor eventuele sancties bij handhaving om daar zoveel als mogelijk uniformiteit in aan te brengen. De burgemeester blijft echter autonoom bevoegd om dit zelf vast te stellen.

⁸⁰ Toezicht- en handhavingsarrangement Experiment Gesloten Coffeshopketen. Het betreft afspraken tussen de Inspectie Justitie en Veiligheid, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de burgemeesters van de gemeenten Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis (nu Voorne aan Zee), Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad, de Politie en het Openbaar Ministerie aangaande het Experiment Gesloten Coffeshopketen (EGC). Publicatie van het arrangement 1 november 2021.

⁸¹ De IJenV houdt toezicht op de eisen die zijn gesteld in het kader van de gesloten keten. De burgemeester houdt toezicht op alle eisen aan de coffeshop (waaronder ook de eisen in het kader van de gesloten keten). In de praktijk dient tussen de IJenV en gemeenten te worden afgesproken hoe hier efficiënt en effectief mee om te gaan.

productie van hennep of hasjiesj door de aanvrager is gelegen dan wel de burgemeesters ingeval de locaties verspreid zijn over meerdere gemeenten, in de gelegenheid om aan hen een advies uit te brengen over de consequenties van een eventuele aanwijzing van de aanvrager als teler voor de openbare orde of veiligheid in de betreffende gemeente.”⁸² Voor de teeltgemeenten zijn geen andere rollen of verantwoordelijkheden omschreven in de wet- en regelgeving van het wietexperiment.

4.1.3 Toezichthoudende instanties

Controle op geslotenheid van de keten

In het streven naar een gecontroleerde regulering van de cannabismarkt, waarbij in principe niet-legale elementen van buiten de keten van productie-vervoer-inkoop van cannabis worden geweerd, is door de wetgever een belangrijke rol toegekend aan het toezicht op de werking van deze keten. De adviescommissie Knottnerus geeft in dit kader aan dat er inzake de geslotenheid van de keten geen inmenging van (producten vanuit) het illegale circuit en geen ‘weglekken’ van (gereguleerd geteelde) cannabis richting het illegale circuit mag plaatsvinden. Een adequate controle hiervan wordt door de commissie van groot belang geacht. Het controlesysteem dient daartoe goed opgetuigd te worden. In het eerste advies van de commissie Knottnerus voor de opzet voor de experimenten worden in dit kader namelijk twee potentieel zwakke plekken onderscheiden en die bevinden zich bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving: dit zijn de schakels tussen de verschillende ketenonderdelen van de productie en distributie tot en met de verkoop, en de afstemming tussen de actoren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van toezicht en handhaving. Deze volgens de commissie Knottnerus potentieel zwakke plekken veroorzaken dan mogelijk een aantasting van de geslotenheid van de cannabisketen.

Toezicht en handhaving

In het wietexperiment zijn voor toezicht en handhaving specifieke taken toebedacht aan:

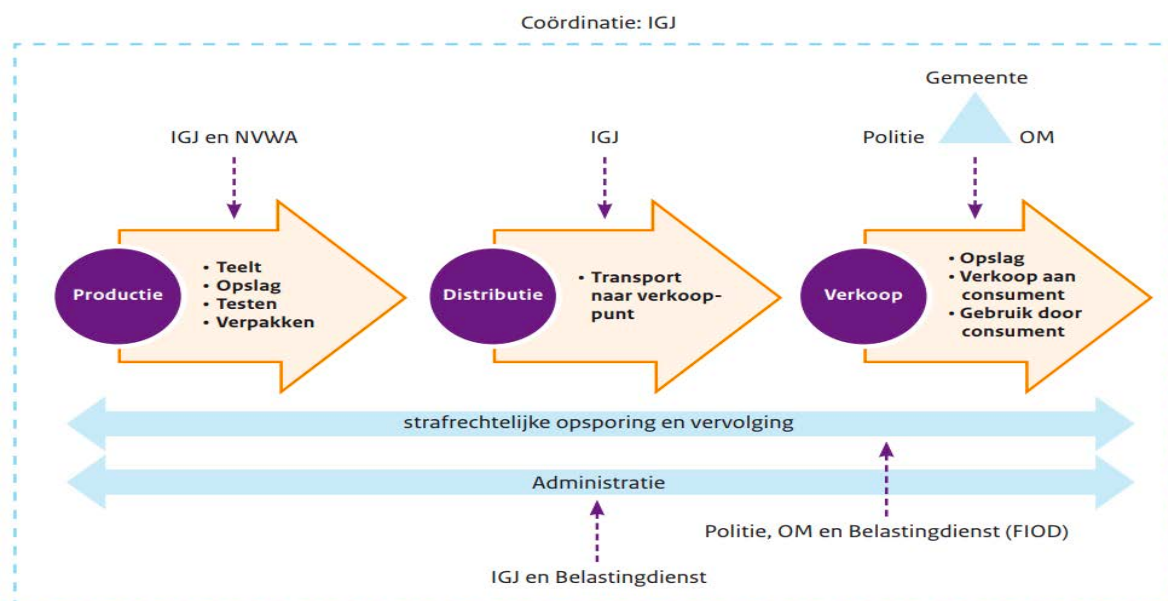
- de IJenV;
- de NVWA;
- de burgemeesters van de experimentgemeenten.

Mocht er een inzet op de opsporing van strafbare feiten nodig zijn, dan komt ook de rol van de politie en het OM in zicht (zie verder).

In het advies ziet de commissie Knottnerus een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthoudende instanties in de controle op de geslotenheid van de keten, hetgeen in het volgende ook naar voren komt:

⁸² Besluit experiment gesloten coffeeshopketen, artikel 17.

Figuur 5 Toezicht en handhaving in de gesloten cannabisketen⁸³



Toezicht- en handhavingsarrangement

De taken en bevoegdheden van de Inspectie JenV, NVWA, gemeenten, politie en OM zijn opgenomen in een toezicht- en handhavingsarrangement⁸⁴ (november 2021) met betrekking tot de naleving van het bepaalde in de Wet, het Besluit en de Regeling.

Het handhavingsarrangement heeft volgens de formele beschrijving tot doel de werkterreinen van de verschillende toezichthouders af te bakenen, afspraken met politie en OM vast te leggen, de activiteiten van de bij dit arrangement betrokken partijen in het kader van het experiment op elkaar af te stemmen en zoveel mogelijk complementair te laten zijn, het handelen van partijen bij overtreding van het bepaalde in de Wet, het Besluit en/of de Regeling te beschrijven en het samenwerken van de partijen, waaronder de uitwisseling van informatie.

De toezichthouders, politie en OM hebben afspraken gemaakt om dit handhavingsarrangement jaarlijks (of indien nodig vaker) te evalueren en indien gewenst aan te passen.

De IJenV⁸⁵ en de NVWA vormen gezamenlijk de landelijke toezichthouders in het experiment met onderscheiden rollen en taken⁸⁶:

- De IJenV gebruikt het ontwikkelde track & trace systeem⁸⁷ om toezicht te houden op de geslotenheid van de keten in zijn totaliteit, vanaf de teelt tot en met de verkoop in de coffeeshops.

⁸³ Adviesrapport Krottnerus, 2018, p.29.

⁸⁴ Publicatie van het arrangement 1 november 2021.

⁸⁵ De Inspectie JenV in plaats van de door Krottnerus voorgestelde Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).

⁸⁶ Zie onder meer Aanwijzingsbesluit IJenV en NVWA als toezichthouder.

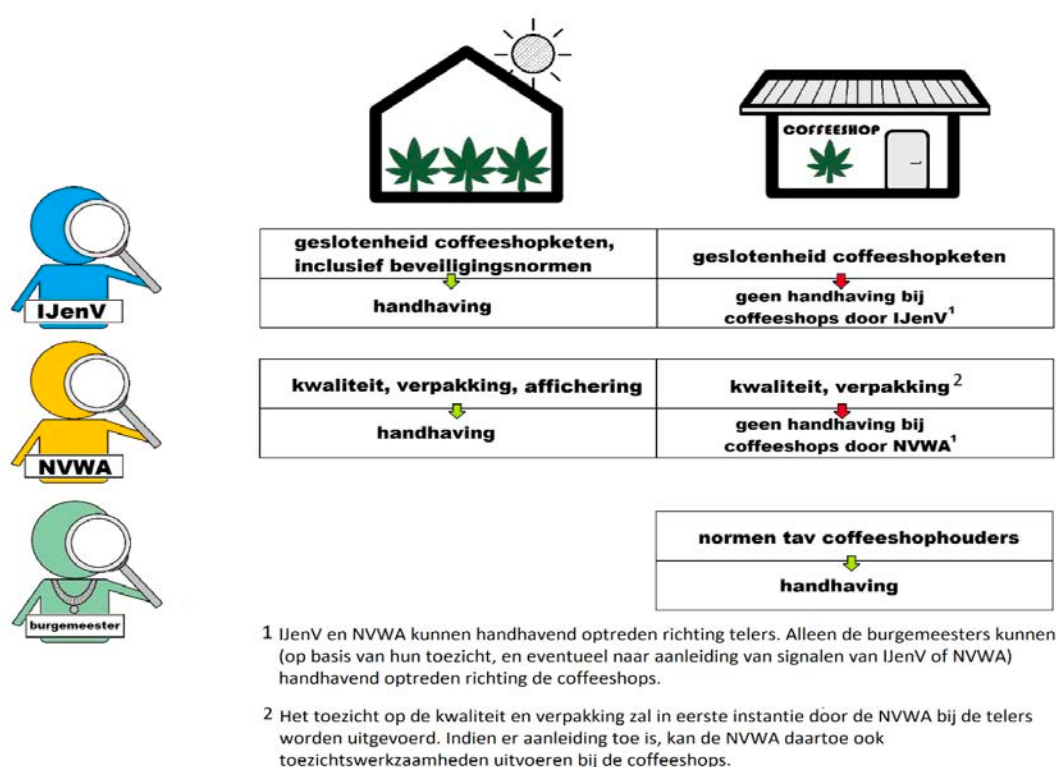
⁸⁷ In het track & trace systeem worden de geteelde cannabisproducten voorzien van een unieke identificatiemarkering. Hierdoor kan toezicht worden gehouden op waar het product is geteeld, aan wie het is geleverd en hoeveel er is verkocht.

- De NVWA houdt toezicht op de naleving van de normen die zien op de teelt en de kwaliteit van de hennep of hasjiesj, de verpakking hiervan, en het afficheringsverbod voor de telers.

De gemeenten houden door middel van het track & trace systeem en fysieke controles toezicht op onder meer de geslotenheid van de keten in de coffeeshops. De burgemeesters van de gemeenten houden toezicht op de naleving van de normen die aan de coffeeshophouders zijn gesteld. Zij zijn bij uitsluiting bevoegd tot handhaving van deze normen bij coffeeshophouders.

In het toezichts- en handhavingsarrangement is over de verdeling van taken het volgende figuur opgenomen.

Figuur 6 Verdeling taken toezichthoudende instanties



Het vastleggen en implementeren van afspraken en werkzaamheden bij de toezichthouders ten behoeve van het wietexperiment zijn nieuwe activiteiten van deze organisaties. Dit heeft bij deze organisaties tijd en energie gekost in de voorbereidingsfase, zowel inhoudelijk als in capaciteit. Dit gold ook voor het overleg met de andere (toezichthoudende) organisaties waarbij niet alle partijen goed op de hoogte waren van ieders taken en visie op hun inzet voor het experiment. In de communicatie en samenwerking tussen de toezichthoudende partijen IJenV en NVWA enerzijds en politie/OM anderzijds is hierover in de beginfase onduidelijkheid geweest waardoor het opstellen van een definitieve versie van het handhavingsarrangement extra tijd heeft gekost. Het heeft niet tot aantoonbare vertragingen geleid in het gehele verloop van de voorbereidingsfase.

4.1.4 Organisaties voor opsporing en vervolging

De politie en het OM in Nederland richten zich in de opsporing en vervolging bij drugszaken met name op de productie en (grensoverschrijdende) handel van drugs. Daarbij geldt dat voor de productie en handel van middelen op lijst I van de Opiumwet (harddrugs) zwaardere straffen staan dan die voor op lijst II (waaronder softdrugs). Bij de opsporing en vervolging van personen die delicten uit de Opiumwet begaan hanteren het OM en de politie de Aanwijzing Opiumwet (2015A003)⁸⁸. Bijzondere aandacht wordt hierin besteed aan de bestuurlijke en strafrechtelijke aspecten van het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops en aan de vervolging van voorbereidingshandelingen met betrekking tot lijst II-middelen.

Bij de productie van cannabis krijgt hennepsteelt bijzondere aandacht van de politie en het OM aangezien zij constateren dat de verbouw van hennep zich in Nederland heeft ontwikkeld tot een ‘industrie’ die in belangrijke mate in handen is gekomen van de georganiseerde criminaliteit^{89 90}. Voor het experiment wordt het verboden karakter van de in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, opgenomen handelingen opgeheven voor zover die handelingen plaatsvinden in het kader van het experiment⁹¹.

De taken en bevoegdheden van de politie en OM bij het wietexperiment zijn opgenomen in het genoemde toezichts- en handhavingsarrangement (november 2021) met betrekking tot de naleving van het bepaalde in de Wet, het Besluit en de Regeling. Het OM handhaaft de strafrechtelijke rechtsorde en is verantwoordelijk voor het vervolgen van strafbare feiten, waaronder de feiten genoemd in artikel 3 onderdelen B en C van de Opiumwet. De politie draagt zorg voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde.

Afbakening bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak in experiment

Tijdens het experiment geldt in de experimentgemeenten de wet- en regelgeving van het experiment in combinatie met de lokale beleidsregels. Bij niet-naleving van de regels van het experiment kan in beginsel zowel strafrechtelijk worden vervolgd als bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, maar uitgangspunt is dat bestuurlijke handhaving het primaat heeft.

Een punt van aandacht was de afbakening tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke traject waarover in de voorfase afspraken zijn gemaakt met het OM en politie. De landelijke toezichthouders, de gemeenten, de politie en het OM hebben hun afspraken over deze afbakening met betrekking tot het wietexperiment neergelegd in het genoemde Toezicht- en handhavingsarrangement. Het uitgangspunt is dat de toezichthouders (NVWA, IJ&V en de gemeenten) bestuursrechtelijk toezicht houden en handhaven in dit experiment. Volgens het arrangement: “(komt) het strafrecht

⁸⁸ Aanwijzing Opiumwet; <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036356/2015-03-01>

⁸⁹ In de Opiumwet Artikel 11a worden voorbereidingshandelingen van illegale hennepsteelt strafbaar gesteld. De wet biedt het OM en de politie de mogelijkheid strafrechtelijk in te grijpen, nog voordat er daadwerkelijk hennep wordt geteeld en gevaarlijke kwekerijen in werking zijn. De wet bestrijdt beroeps- en bedrijfsmatige illegale hennepsteelt.

⁹⁰ Nationale Politie, DLIO (2022). De narcostand van Nederland. Fenomeenbeeld drugs 2021. Zoetermeer, februari 2022.

⁹¹ In de Opiumwet wordt sinds 1976 onderscheid gemaakt tussen harddrugs (lijst I, artikel 2 en 10) en softdrugs (lijst II, artikel 3 en 11). In artikel 3b van de Opiumwet staat: Elke openbaarmaking, welke er kennelijk op is gericht de verkoop, aflevering of verstrekking van een middel als bedoeld in artikel 2 of artikel 3 te bevorderen, is verboden. In artikel 3c van de Opiumwet staat: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen middelen en toepassingen worden aangewezen waarvoor een in artikel 2 of 3 omschreven verbod geheel of ten dele niet geldt.

alleen dan in beeld wanneer sprake is van een flagrante schending van de rechtsorde. Dit zal ten aanzien van dit experiment het geval zijn wanneer de kern van het experiment wordt geraakt, dus waarbij de geslotenheid of de integriteit van de keten geraakt wordt”⁹².

In dit kader zien de politie en het OM, inhoudelijk maar ook gezien de beschikbare capaciteit, weinig aanleiding en mogelijkheden voor een specifieke inzet van hun organisaties bij het wietexperiment. In het arrangement is afgesproken dat politie en OM aan de periodieke overleggen van de toezichthouders kunnen deelnemen voor zover dit relevant is voor hun rol. In de afspraken is ook vastgelegd dat de politie op verzoek van een toezichthouder als ‘sterke arm’ kan optreden. Het moet daarbij gaan om individuele gevallen gebaseerd op concrete informatie dat de openbare orde en veiligheid in het geding kunnen zijn. Daarnaast is een meldingsprocedure opgezet voor een toezichthouder richting politie en OM in het geval de kern van het experiment wordt geraakt door een bepaalde schending van de experimenteerregeling. Er is daartoe een centraal meldpunt bij/voor de politie en OM opgericht. De meldingen worden met een advies naar het bevoegde OM-onderdeel gestuurd en op de lokale OM-onderdelen vindt vervolgens de beoordeling van de melding plaats.

4.1.5 De telers

In het kader van de productie van de gereguleerd geteelde cannabis zijn telers na een selectieprocedure aangewezen om grootschalig wiet voor recreatief gebruik te telen. Deze telers zijn als producent van cannabis de eerste schakel in de voorgestelde gesloten coffeeshopketen.

De commissie Knottnerus adviseerde een beperkt aantal betrouwbare en hooggekwalificeerde telers aan te wijzen die bereid zouden zijn om aan de gestelde eisen te voldoen. De commissie dacht aan in eerste instantie vijf tot tien telers die voor de teelt in het kader van het experiment een voorbereidingstijd van minimaal een jaar nodig zouden hebben (gerekend vanaf het moment dat bekend was wie de telers zouden zijn en startten met de voorbereidingen).

De ministers van VWS en JenV besloten ten hoogste tien telers aan te wijzen (artikel 13 van Besluit, maximale aantal aan te wijzen telers). Van daaruit is berekend wat de productie per teler zou moeten zijn om voldoende cannabis aan alle (79) coffeeshops in de tien experimentgemeenten te kunnen leveren. Dit leidde tot in totaal 6.500 kilo aan hennep per teler per jaar.

De aanvragende telers moesten in hun plannen bij de aanvraag aannemelijk maken dat ze 6.500 kilo hennep per jaar konden produceren. Zij dienden in dit kader weliswaar aan te geven dat zij grootschalig en gevarieerd wilden gaan telen, maar er is geen verplichting in de aanwijzing voor de telers opgenomen dat ze hieraan ook daadwerkelijk dienden te voldoen. Vanuit de ministeries was er de verwachting dat alle telers gezamenlijk voor de totale gewenste productie zouden zorgen, aangezien anders niet met de experimenteerfase kon worden gestart.

Na een lotingsprocedure (zie verder hoofdstuk 6) zijn 10 telers uit de selectie van aanvragers gekomen die aan de eisen van een gereguleerde teelt van cannabis zouden kunnen voldoen. Deze telers zijn verspreid over het land in een tiental gemeenten gelocaliseerd (zie hiervoor de teeltgemeenten,

⁹² Toezicht- en handhavingsarrangement, 2021, p.9.

zie verder hoofdstuk 5). In de aanloopfase van het experiment in de gemeenten Breda en Tilburg (december 2023 - juni 2024) zijn drie aangewezen telers de eerste gereguleerde wiet aan de coffeeshops aldaar gaan leveren. Deze drie telers leveren sinds de start van de overgangsfase (juni 2024) ook aan coffeeshops in de acht andere experimentgemeenten.

4.1.6 Coffeeshophouders in de experimentgemeenten

In de tien experimentgemeenten bevinden zich in totaal 79 gedoogde verkooppunten van cannabis. Er zijn experimentgemeenten met circa 8-14 coffeeshops (Breda, Tilburg, Arnhem, Groningen, Nijmegen en Maastricht) en experimentgemeenten met 2-3 coffeeshops (Voorne aan Zee, Zaanstad, Heerlen en Almere).

In de experimentgemeenten dienen alle coffeeshops in de betreffende gemeente deel te nemen en zich aan de regels van het experiment te houden. De commissie Knottnerus achtte het onwenselijk om tegelijkertijd meerdere handhavingsregimes in één gemeente te hebben. Dit maakt het voeren van eenduidig beleid en het houden van toezicht moeilijker en vergroot daarmee het risico dat de keten niet gesloten kan worden.⁹³ In het eerste adviesrapport van Knottnerus werd bovendien een lijst opgenomen waaraan de verkooppunten van cannabis zouden moeten voldoen.⁹⁴

De coffeeshops dienen zich al te houden aan de eerdere genoemde AHOJG-criteria. Voor enkele als zodanig benoemde grensgemeenten in het experiment (Breda, Heerlen en Maastricht) geldt dat het ingezetenen criterium (het I-criterium) ook strikt gehandhaafd dient te worden.

Daarnaast gelden ook nieuwe regels voor coffeeshops vanwege de aandacht die expliciet voor (meer) preventie is gevraagd (Möhle et al., 2020)⁹⁵. Zo moet er in coffeeshops informatie (i.c. folders) over de werking en het gebruik van cannabis zijn voor klanten. Ook moeten klanten desgevraagd informatie kunnen krijgen over hulpverlening en zorg. Daarvoor is het nodig dat het personeel van een coffeeshop een cursus heeft gevolgd.

⁹³ Adviescommissie Knottnerus (2018), p. 26.

⁹⁴ Alle verkooppunten/coffeeshops moeten zich houden aan de regels van het experiment: producten worden uitsluitend afgenomen van daartoe aangewezen telers; het verkooppunt heeft niet meer dan de toegestane handelsvoorraad in huis; verkopers vullen hun verantwoordelijkheden wat betreft productinformatie en preventie adequaat in; de verkoper staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel; de verkoper leeft de geldende wet- en regelgeving na, waaronder de AHOJG-I criteria; de verkoper verplicht zich om het illegale circuit geheel buiten de cannabisketen te houden; de verkoper is er zelf verantwoordelijk voor om producten zo te bewaren dat de kwaliteit van het product constant blijft en om ervoor te zorgen dat de producten veilig opgeslagen worden en dat veiligheid van de werk-/leefomgeving gewaarborgd is; de verkoper voert een transparante administratie, zodat goed toegezien kan worden op de geslotenheid van de keten; de verkoper dient zich te houden aan de eisen van 'goed verkoperschap'; de verkoper voldoet aan hoge eisen ten aanzien van betrouwbaarheid.

⁹⁵ Het Trimbos-instituut heeft in dit kader in 2020 een Advies preventieaanpak Experiment Gesloten Coffeeshopketen opgesteld.

4.2 Conclusie

In de voorbereidingsfase van het wietexperiment was het voor de ministeries van belang om relevante partijen bij de opzet te betrekken en hun formele rollen en positie vooraf helder te krijgen. Het model van de gesloten coffeeshopketen dat in het advies van de commissie Knottnerus is gepresenteerd en de daarbij onderscheiden stakeholders, is door de rijksoverheid als uitgangspunt genomen voor een betrokkenheid van organisaties en vaststelling van hun (te verwachten) rollen en taken bij de voorbereiding en uitvoering van het experiment. Het gaat om de volgende stakeholders:

- experimentgemeenten met coffeeshops die gereguleerde cannabis gaan verkopen; burgemeesters van deze gemeenten houden toezicht op de naleving van de normen die aan de coffeeshophouders zijn gesteld en zijn bij uitsluiting bevoegd tot handhaving van deze normen bij coffeeshophouders;
- teeltgemeenten met aldaar gevestigde cannabistelers voor de productie van gereguleerde cannabis;
- IJenV en NVWA voor toezicht op en (deels) handhaving van de coffeeshopketen;
- politie en OM voor opsporing en vervolging bij flagrante schending van de rechtsorde (in dit geval wanneer de geslotenheid of de integriteit van de keten wordt geraakt);
- geselecteerde telers van gereguleerde cannabis als private productiebedrijven in de teeltgemeenten;
- coffeeshops als private ondernemingen voor de verkoop van gereguleerd geteelde cannabis in de experimentgemeenten.

De formele rolverdeling en verantwoordelijkheden van instanties (gemeenten) en richting private partijen (telers en coffeeshophouders) zijn opgenomen in het 'Besluit experiment gesloten coffeeshopketen'. Het gaat daarbij met name om de aanwijzing van de experimentgemeenten en eisen aan coffeeshophouders en om procedures rondom de selectie en aanwijzing van telers. Voor toezicht en handhaving is door betrokken organisaties (IJenV, NVWA, gemeenten, politie en OM) een Toezicht- en handavingsarrangement opgesteld en in dit kader geldt ook het Aanwijzingsbesluit van de landelijke toezichthouders. De formele rollen en verantwoordelijkheden van de meeste stakeholders zijn daarmee verwoord in de wet- en regelgeving van het wietexperiment. Alleen de rol van de teeltgemeenten is niet expliciet opgenomen in de wet- en regelgeving van het experiment (afgezien van het Besluit waarin de mogelijkheid van het uitbrengen van een OOV-advies door de burgemeester is verwoord).

Experimentgemeenten

De aanwijzing als experimentgemeente betekent voor de lokale overheden een aanpassing van de verordeningen en beleidsregels zodat deze overeenkomen met de wettelijke regels van het wietexperiment. In het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen zijn in artikel 12 ook onderwerpen opgenomen waarvoor de burgemeester tijdens het experiment nadere regels kan stellen ten aanzien van de coffeeshops. De aanpassing in lokale regelgeving vanwege het wietexperiment is goed gegaan en heeft niet tot aanwijsbare knelpunten bij de experimentgemeenten geleid en/of tot vertragingen in de voorbereidingsfase.

Teeltgemeenten

Gemeenten waar telers van cannabis zich (zullen) vestigen, waren in de voorbereidingsfase van de wet- en regelgeving over het experiment nog niet bekend en zijn niet in de wet- en regelgeving (van juli 2020) vernoemd. Burgemeesters van teeltgemeenten hebben aan de ministers alleen een advies mogen uitbrengen over de mogelijke gevolgen van een teeltlocatie voor de openbare orde en veiligheid in die gemeente. Het OOV-advies van burgemeesters en hun wens om een plafond aan te brengen in het aantal te vestigen telers in de gemeente, zijn meegenomen in de besluitvorming over de aanvragen van telers. Dit heeft tot vertraging in het proces geleid aangezien reeds ingelote telers naar een andere locatie dienen te zoeken. Dit was niet voorzien in het proces door de ministeries en ook de telers en burgemeesters waren hierdoor verrast.

Toezichthouders

In het Toezicht- en handhavingsarrangement zijn de afstemming in het overleg en samenwerkingsactiviteiten vastgelegd, met name over de inzet van de IJenV, NVWA en gemeentelijke toezichthouders. Het vastleggen en implementeren van afspraken en werkzaamheden bij de toezichthouders ten behoeve van het wietexperiment zijn nieuwe activiteiten van deze organisaties. Dit heeft hen tijd en energie gekost in de voorbereidingsfase, zowel inhoudelijk als in capaciteit. Ook bleek in eerste instantie dat de communicatie en samenwerking tussen de toezichthoudende partijen IJenV en NVWA enerzijds en politie/OM anderzijds over elkaars taken en inzet niet helder was. Dit heeft tot enige vertraging geleid in het definitief vaststellen van het toezichtsarrangement, maar niet tot oponthoud in het gehele verloop van de voorbereidingsfase.

Politie en OM

Vanuit het gekozen uitgangspunt door betrokken organisaties dat in het toezicht en de handhaving in het wietexperiment het primaat bij een bestuurlijke handhavingsaanpak ligt, beperken de politie en het OM zich tot opsporing en vervolging bij een flagrante schending van de rechtsorde, in dit geval wanneer de geslotenheid of de integriteit van de coffeeshopketen wordt aangetast. Politie en OM hebben de meldingsprocedure bij een overtreding van een teler of coffeeshophouder in het toezichtsarrangement nader verwoord. Overall beschouwd zijn zij 'op afstand' bij de voorbereidingsfase van het wietexperiment betrokken.

Telers

Voor de teelt van gereguleerde cannabis is een procedure opgezet waarbij een select aantal producenten, als private bedrijven, een aanwijzing krijgen om grootschalig wiet en hasj voor recreatief gebruik te produceren. In het Besluit zijn artikelen opgenomen voor het handelen van de overheid bij de aanvraag en selectie van de telers, de aanwijzing als teler, de eisen aan aangewezen telers en de mogelijke intrekking van de aanwijzing als teler. De besluitvorming over de 'teelt' is daarmee op papier uitgebreid verwoord en vastgelegd; in de praktijk zijn in het selectie- en aanwijzingsproces van telers verschillende knelpunten naar voren gekomen (zie verder hoofdstuk zes).

Coffeeshops

De experimentwetgeving geldt voor alle coffeeshops in de betreffende gemeente. Er is variatie in het gemeentelijk beleid inzake de coffeeshops mogelijk vanwege de lokale regels die een burgemeester op basis van artikel 12 mag stellen en de verplichte handhaving van het I-criterium in de grensgebieden. In het Besluit zijn artikelen opgenomen waarin (bestaande en nieuwe) eisen aan coffeshophouders worden gesteld over de verkoop van hennep of hasjiesj, de handelsvoorraad, verkopend personeel en voorlichting, de verpakking en de tracering van de hennep of hasjiesj in de coffeshop. De eisen zijn mede gesteld in het licht van de beoogde geslotenheid van de keten die tot het ontwerp van meerdere controlemechanismen en -instrumenten heeft geleid. De coffeeshops worden op basis van het toezichtsarrangement en lokale regelgeving door de IJenV en gemeentelijke toezichthouders gecontroleerd (al dan niet geassisteerd door de politie). De opgestelde wet- en regelgeving ten aanzien van de verkoop van cannabis en de rol van de coffeeshops tijdens het experiment is uitgebreid en gedetailleerd en is naar aanleiding van politieke debatten en na overleg met betrokken partijen enkele malen bijgesteld.

5 Het wietexperiment en gemeenten

In de aankondiging van het wietexperiment in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, werd aangegeven dat het experiment in zes tot tien middelgrote gemeenten zou plaatsvinden. In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Op welke wijze zijn de gemeenten die aan het experiment deelnemen, geworven en geselecteerd?

Bovendien wordt de rol van de gemeenten waar telers van cannabis zich vestigen besproken. We gaan in dit hoofdstuk in op:

- het proces van werving en selectie van de experimentgemeenten (waaronder belangstelling van gemeenten en criteria om genomineerd te worden; paragraaf 5.1);
- de ervaringen en inbreng van de experimentgemeenten tijdens de voorbereiding van het experiment in het licht van de uitvoering van de aanpak in hun gemeente door coffeeshops (paragraaf 5.2);
- de ervaringen en inbreng van teeltgemeenten in de voorbereidingsfase van het wietexperiment in het licht van de vestiging van cannabistelers in hun gemeente (paragraaf 5.3).

5.1 Werving en selectie experimentgemeenten

Belangstelling gemeenten

In het kader van de voorbereiding van het experiment konden burgemeesters van gemeenten met verkooppunten van cannabis⁹⁶ vanaf 23 april 2019 hun interesse in deelname aan het experiment schriftelijk kenbaar maken aan de minister van Justitie en Veiligheid. Zij zijn daartoe per brief uitgenodigd door de minister van JenV op 17 april 2019. De periode voor aanmelding eindigde 10 juni 2019. Om vooraf meer informatie over het experiment te verkrijgen, zijn voor beleidsmedewerkers van belangstellende gemeenten een drietal informatiebijeenkomsten door de ministeries in het land georganiseerd. Burgemeesters van verscheidene (middel)grote gemeenten hadden al in voorgaande jaren bij de rijksoverheid gepleit voor een aanpassing van het achterdeurbeleid bij coffeeshops en voor een (deels) vergelijkbare aanpak gelobbyd om beweging te krijgen in het in hun visie weinig succesvolle drugsbeleid van de rijksoverheid.⁹⁷

⁹⁶ In principe 102 coffeeshopgemeenten (in 2022).

⁹⁷ Zie onder meer het eerder genoemde manifest van onder meer de burgemeesters Depla (Breda) en van Gijzel (Eindhoven) en wethouder Everhardt (Utrecht) waarin zij opriepen tot de landelijke invoering van gecertificeerde en gereguleerde wietteelt.

Bij de commissie Knottnerus hebben zich voorjaar 2019 26 gemeenten aangemeld als belangstellende gemeente voor deelname aan het wietexperiment⁹⁸. De drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag hebben zich niet aangemeld; Utrecht heeft zich in eerste instantie wel aangemeld als belangstellende G4-gemeente maar heeft uiteindelijk geen formele aanmelding gedaan.⁹⁹

Selectie en nominatie gemeenten door commissie Knottnerus

Op basis van de aanmeldingen van gemeenten bij het ministerie van JenV is de adviescommissie Knottnerus vervolgens in juni 2019 met haar tweede adviesfase gestart om tot een nominatie van gemeenten te komen voor het wietexperiment.

Ofschoon de commissie Knottnerus op grond van inhoudelijke en wetenschappelijke overwegingen voorstander was voor een experiment met meer dan 10 gemeenten, is door het kabinet en de Tweede Kamer vastgehouden aan het in het regeerakkoord genoemde aantal van zes tot tien (middel) grote interventiegemeenten. Volgens de rijksoverheid was gekozen voor een klein, overzichtelijk experiment vanwege de politieke haalbaarheid van het experiment in de Tweede Kamer en regering en vanwege overwegingen van internationale aard, i.c. mogelijke bezwaren van andere Europese (buur)landen. De commissie Knottnerus pleitte echter voor een ruimer experiment in meerdere 'interventiegemeenten' om de mogelijke effecten van het experiment goed, wetenschappelijk, te kunnen vaststellen¹⁰⁰.

De adviescommissie conformeert zich uiteindelijk, met opmerkingen over de beperkingen vanwege de gestelde overheidsvoorwaarden, aan de beperktere ambitie van de overheid en geeft aan dat bij een maximaal aantal van 10 experimentgemeenten een beoogde procesevaluatie van de gesloten keten naar verwachting haalbaar is.

De verwachtingen ten aanzien van een representatieve, valide en precieze meting van effecten van de gesloten keten -bijvoorbeeld op het gebied van volksgezondheid en criminaliteit- mogen echter volgens de adviescommissie niet te hoog gespannen zijn. De procesevaluatie van de beoogde introductie en realisatie van de gesloten keten in (middel)grote gemeenten, verspreid over Nederland, acht de adviescommissie evenwel op zichzelf al van groot belang voor besluitvorming over het toekomstige cannabisbeleid. De uiteindelijke vormgeving van het experiment met 10 gemeenten (met in totaal een populatie van meer dan 1 miljoen inwoners) en de toevoeging van controlegemeenten binnen het experiment achten commissieleden nu aanvaardbaar.

⁹⁸ Gedurende de adviesperiode van de commissie trokken drie gemeenten zich terug. Twee gemeenten deden dit voordat zij een gesprek met de commissie hadden gevoerd, één gemeente trok zich in een later stadium terug.

⁹⁹ In het Besluit van het wietexperiment staan de eisen die gelden voor alle coffeeshops van deelnemende gemeenten. Indien een coffeeshop deze overtreedt in de overgangs- of experimenteerfase, kan een burgemeester besluiten deze coffeeshops te sluiten. Het was vanuit deze achtergrond een afweging van een burgemeester of hij/zij de gemeente wilde aanmelden. In de gemeente Utrecht vond de burgemeester het belangrijk dat er consensus was bij alle coffeeshophouders, burgemeesters van andere gemeenten zijn niet a priori van een consensus onder coffeeshophouders uitgegaan bij de aanmelding van hun gemeente voor het experiment.

¹⁰⁰ Omvang van experiment en controlegemeenten nader te bepalen in overleg met het nog te formeren onderzoeksteam.

Geschiktheidstoets en uitgangspunten nominatie gemeenten

Inhoudelijk beoordeelde de commissie bij de selectie de 'geschiktheid' van gemeenten voor deelname (het rapport spreekt van 'eligibility'). De basis voor deze geschiktheidstoets werd volgens de commissie gevormd door de in het wetsvoorstel en de ontwerp-AMvB opgenomen vereisten voor deelname aan het experiment¹⁰¹.

Voor de nominatie van interventiegemeenten hanteerde de commissie daarnaast de volgende uitgangspunten:

- geografische spreiding;
- kritische massa, op basis van aantal inwoners van gemeenten én het aantal verkooppunten per gemeente;
- goede vertegenwoordiging van grote en middelgrote gemeenten met veel verkooppunten, aangevuld met enkele gemeenten met een geringere omvang en/of een kleiner aantal verkooppunten;
- deelname van ten minste twee grensgemeenten gezien de specifieke positie van grensgemeenten in het Nederlandse cannabisbeleid en de bijzondere problematiek waarmee deze te maken hebben.

Het uitgangspunt van geografische spreiding gold voor de commissie als een basale vereiste, gezien het belang van een landelijk draagvlak en het tot stand brengen van een leerproces in zo veel mogelijk regio's. Vervolgens heeft de commissie het tweede uitgangspunt zwaar gewogen, omdat de variatie in het aanbod volgens haar een van de belangrijkste succes-/faalfactoren van het experiment is. Ten slotte heeft zij getoetst of de resulterende selectie van gemeenten voldoende recht deed aan het derde en vierde uitgangspunt.

Het advies van de commissie Knottnerus over de nominatie van experimentgemeenten is binnen drie maanden opgesteld: in augustus 2019 adviseerde de commissie aan de minister voor Medische Zorg en de minister van Justitie en Veiligheid over welke geïnteresseerde gemeenten deel zouden moeten nemen aan het experiment. De commissie adviseerde de volgende tien interventiegemeenten in het experiment op te nemen: Arnhem, Almere, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis (nu Voorne aan Zee), Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad. In deze tien gemeenten bevinden zich in totaal 79 verkooppunten van cannabis.

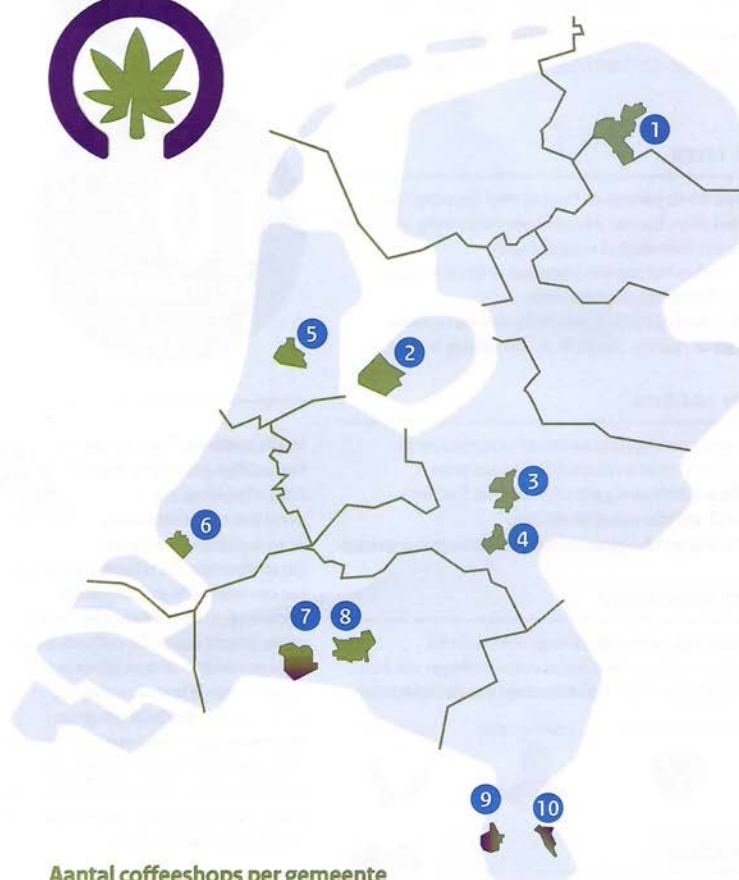
Deze selectie van experimentgemeenten sluit voor een belangrijk deel aan bij de genoemde uitgangspunten van de commissie Knottnerus. De geografische spreiding van de geselecteerde gemeenten is echter niet optimaal: de geselecteerde groep omvat meerdere gemeenten in Noord-Brabant en Limburg, maar geen in Friesland, Drenthe, Overijssel en Zeeland. Ook is de (dichtbevolkte) provincie Zuid-Holland (alleen) vertegenwoordigd door de relatief kleine gemeente Hellevoetsluis (Voorne aan Zee) met 2 verkooppunten.

¹⁰¹ De belangstellende gemeenten Apeldoorn, Coevorden, Oldambt, Utrecht en Venlo werden in dit kader niet 'eligible' (geschikt) geacht. Andere gemeenten die zich hadden aangemeld waren Harderwijk, Helmond, Hoorn, Lelystad, Midden-Groningen, Roermond, Tiel en Zutphen. De commissie adviseerde om deze laatste gemeenten (behalve Harderwijk) op te nemen als controlegemeenten in het onderzoek.

Figuur 7 Experimentgemeenten wietexperiment¹⁰²

— Experiment Gesloten coffeeshopketen

Geselecteerde gemeenten



10 (middel) grote gemeenten

- 1 Groningen
- 2 Almere
- 3 Arnhem
- 4 Nijmegen
- 5 Zaanstad
- 6 Hellevoetsluis
- 7 Breda*
- 8 Tilburg
- 9 Maastricht*
- 10 Heerlen*

*Grensgemeente

Aantal coffeeshops per gemeente

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	12	3	11	13	3 (2)**	1	8	11	14	3	TOTAAL 79

¹⁰² Bron: JenV en VWS.

Het kabinet gaf in haar reactie op 29 augustus 2019 in een brief aan de Kamer aan dat zij voornemens was het advies van de commissie over te nemen¹⁰³. Door de namen van deze gemeenten in het ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen (artikel 2) op te nemen, ging de wet- en regelgeving voor het experiment in deze gemeenten gelden. Die aanpassing van het ontwerpbesluit werd in het kader van de in het wetsvoorstel voorgeschreven voorhangprocedure vervolgens eveneens aan beide Kamers voorgehangen. De betreffende burgemeesters zijn het kader van de nominatie van hun gemeente vervolgens door de verantwoordelijke ministeries uitgenodigd voor een eerste gezamenlijke bijeenkomst op 28 augustus 2019.

Na de selectie is het, in de visie van geïnterviewde experimentgemeenten, bestuurlijk beschouwd vervolgens circa een half jaar “enigszins stil” geworden voor de betreffende gemeenten. Er is in deze periode wel aan ambtelijke voorbereiding gedaan, waarbij de gemeenten begrotingen hebben moeten opstellen en indienen, waarna het ministerie de financiële middelen heeft toegekend. Ook zijn gemeenten met algemene informatiemails door de ministeries op de hoogte gehouden.

In februari 2020 hebben de ministeries vervolgens een fysieke sessie met de experimentgemeenten georganiseerd en op basis daarvan zijn vijf werkgroepen opgericht met vertegenwoordiging van ministeries en experimentgemeenten.

De experimentgemeenten zijn in artikel 2 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen als experimentgemeente aangewezen waardoor zij formeel deelnemer werden aan het experiment. De ministeries gaven bij de gemeenten aan dat de voorbereidingsfase van het experiment, gerekend vanaf 1 juli 2020, minimaal één jaar zou duren. Daarbij werd gewezen op de procedure rondom de selectie van de telers en verkrijging van bijbehorende vergunningen en, vervolgens, de periode die naar verwachting voor telers nodig zou zijn om voldoende geteelde hennep naar kwaliteit en diversiteit te produceren.¹⁰⁴

Intentie toevoeging 11^e (grote) experimentgemeente

In het coalitieakkoord van 2021-2025 van het kabinet Rutte IV is afgesproken dat het wietexperiment zou worden uitgebreid met een 11^e gemeente, zijnde een grote stad¹⁰⁵. Na veel overleg en aanmelding door de burgemeester is vervolgens besloten dat de uitbreiding van het experiment in Amsterdam, stadsdeel Oost zou plaatsvinden¹⁰⁶. Het kabinetsplan om de wietproef uit te breiden naar een 11^e gemeente, i.c. (stadsdeel) Amsterdam-Oost, is echter na een Kamerdebat op 28 februari 2024 door een nipte meerderheid van de Tweede Kamer op 5 maart 2024 afgewezen¹⁰⁷.

¹⁰³ *Kamerstukken II 2018/2019*, 34 997, nr. 29.

¹⁰⁴ De haalbaarheid van deze verwachting werd niet door iedere burgemeester als realistisch ingeschat. In een brief van een burgemeester van een experimentgemeente aan zijn gemeenteraad wordt bijvoorbeeld vermeld dat “het selecteren en vergunnen van de telers, opbouwen van de teeltlocaties en het produceren van hennep én hasj van voldoende kwaliteit en in voldoende hoeveelheden naar verwachting behoorlijke tijd (zal) vergen. Het lijkt reëel te verwachten dat de verkoop pas zal starten in 2022”.

¹⁰⁵ Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2022/2023*, 24 077, nr. 515. Kamerbrief van de ministers van VWS en JenV, Aanloopfase en eventuele deelname Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen, 30 maart 2023. De ministerraad heeft het besluit van deelname van Amsterdam-Oost aan het experiment genomen op 29 september 2023.

¹⁰⁷ Een krappe meerderheid van de Tweede Kamer (78 stemmen) stemde 5 maart 2024 tegen de wijziging van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen om een 11^e gemeente (i.c. Amsterdam, stadsdeel Oost) in het experiment op te nemen.

5.2 Ervaringen en inbreng experimentgemeenten voorbereidingsfase wietexperiment

De experimentgemeenten hebben zich in voorjaar 2019 aangemeld om deelnemer te worden aan de wietproef en zij daarna door de commissie Knottnerus genomineerd. Het kabinet heeft dit advies vervolgens overgenomen. In deze paragraaf bespreken we eerst welke motief gemeenten hadden om zich aan te melden en hoe zij de nominatieprocedure hebben ervaren. Vervolgens gaan we in op hun ervaringen met de aanpassing van de lokale regelgeving in het licht van de experimentwet- en regelgeving en de rol van toezicht en handhaving in hun gemeente. Ervaringen van gemeenten met de startfase en het verloop van de voorbereidingsfase van het experiment en hun inbreng bespreken we aan de hand van het overleg tussen gemeenten en rijksoverheid. We geven daarin met name die aandachtspunten aan die door gemeenten als opvallend in het proces zijn benoemd.

Redenen van gemeenten voor deelname aan experiment

De gemeenten die zich voor het experiment hebben aangemeld en daaraan (sinds juni 2024) deelnemen, hebben in voorgaande jaren verscheidene lokale beleidsinitiatieven gekend waarbij zij zich voorstanders toonden van een vorm van regulering van de cannabismarkt.¹⁰⁸

Bij verscheidene gemeenten had de gemeenteraad al in voorgaande jaren in moties gevraagd naar het experimenteren met een nieuw coffeeshopbeleid en met de ‘achterdeur’, maar niet alle burgemeesters waren op dat moment enthousiast of overtuigd van de wenselijkheid van een nieuwe aanpak. Ook de landelijke wetgeving gaf op dat moment weinig ruimte om hiermee op lokaal niveau te experimenteren.

Bij verschillende experimentgemeenten is niet zozeer een zekere overlast van de coffeeshops een reden om aan het experiment te willen deelnemen, maar eerder de belangstelling voor de mogelijkheid om een geslotenheid van de keten te testen. Daarmee zouden zij het, in hun visie, tweeslachtige karakter van de voordeur-achterdeur-constructie kunnen opheffen. In andere gemeenten wordt als reden voor deelname expliciet(er) op een verharding in de teelt en toename van criminaliteit gewezen die in de gedoogsituatie is ontstaan.

Het experiment wordt aldus om uiteenlopende redenen door de geselecteerde gemeenten verwelkomd. Voor een deel is er een gevoelde urgentie om de achterdeur ‘eindelijk’ te (laten) regelen om de gedoogstructuur te doorbreken en ook de overlast te bestrijden en voor een ander deel is er meer bestuurlijke belangstelling om de geslotenheid van het systeem te (laten) testen; in de meeste gevallen spelen deze overwegingen tegelijkertijd. Er is een breed gedeelde mening bij de geïnterviewde burgemeesters en beleidsmedewerkers van de experimentgemeenten dat het wietexperiment in ieder geval kansen biedt om te onderzoeken of de keten inderdaad gesloten kan opereren en mogelijk

De fracties van de SP, GroenLinks-PvdA, de PvdD, Volt, D66, de VVD, JA21 en FVD hebben voor dit wetsvoorstel gestemd, de fracties van PVV, NSC, BBB, CDA, ChristenUnie, SGP, Denk en Forum voor Democratie stemden tegen. De PVV-motie om het hele wietexperiment ‘on hold’ te zetten, werd door de minister van VWS in de appreciatie ontraden en werd verworpen.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2022Z25574&dossier=36279#activity-2024A01654>

¹⁰⁸ Zie onder meer het eerdere ‘Manifest Joint Regulation’ van de burgemeesters Depla (Breda) en van Gijzel (Eindhoven) en wethouder Everhardt (Utrecht) waarin zij opriepen tot de landelijke invoering van gecertificeerde en gereguleerde wietteelt om de criminele gevolgen van het huidige beleid tegen te gaan. Zie ook het rapport van de Bestuurlijke werkgroep modernisering cannabisbeleid (de commissie Schneiders) (2015).

positieve effecten heeft in het tegengaan van drugscriminaliteit (waaronder illegale hennepteelt en straathandel) en betere bescherming van de gezondheid van de consument.

Oordeel procedure nominatie gemeente

De procedure om als gemeente voor het wietexperiment te worden genomineerd, wordt door gemeenten positief beoordeeld. De aanpak van de commissie Knottnerus en de samenspraak daarover bood de mogelijkheid om breed informatie op te halen over het experiment en ook de positie en invalshoek van de gemeente te presenteren.

Toepassing juridisch kader voor gemeenten

Het ontworpen juridisch kader van het experiment heeft bij de experimentgemeenten niet tot grote knelpunten geleid voor de lokale regelgeving en de aanpassing daarvan. Er is in het algemeen een positieve beoordeling van de wijze waarop de experimentgemeenten door de ministeries bij de uitwerking van de regelgeving zijn betrokken. De door de ministeries in 2021 opgerichte werkgroep 'lokaal beleid/juridisch' heeft hier volgens beleidsmedewerkers van de experimentgemeenten een positieve bijdrage aan geleverd.

In de wens om in de regelgeving ook ruimte te bieden voor lokaal maatwerk zijn de gemeenten gehonoreerd en er is in dit kader geen sprake van een (te) strakke uniformiteit. De burgemeesters hebben ook in de experimentgemeenten de mogelijkheid om nadere regels te bepalen, hetgeen door de gemeenten wordt gewaardeerd (artikel 12 Lokale regels in Besluit).

Toezicht en handhaving

De experimentgemeenten merken op dat de afspraken over toezicht en handhaving ingewikkeld(er) zijn geworden: het experiment brengt met zich mee dat door drie partijen moet worden samengewerkt (Inspectie JenV, NVWA en gemeente) en een nieuwe taak voor de lokale toezichthouders wordt toegevoegd. Voor de lokale overheid betekent dit een aanvullende inhoudelijke inzet van de boa's als gemeentelijke toezichthouder (i.c. fysieke controle op voorraad en verkoopregistraties bij coffeeshops in hun gemeente) en een nadere bepaling van de intensiteit van het toezicht (i.c. het aantal controles van coffeeshops per jaar).

Enkele burgemeesters hebben in het begin van de voorbereidingsfase van het wietexperiment de verwachting gehad dat de politie (mede) de controles van de coffeeshops zou uitvoeren. De politie heeft in het proces echter aangegeven dat zij inhoudelijk en in uitvoerende zin geen bijdrage zal leveren aan dit toezicht en handhaving, tenzij er zich 'flagrante schendingen' voordoen van de wet- en regelgeving. De politie beschouwt het experiment primair als een bestuurlijk experiment, met een toezichts- en handhavingstaak van de andere instanties in de experimentgemeenten, waarbij zij ook aangeven dat de beschikbare politiecapaciteit voor andere prioriteiten wordt ingezet.

Bespreking startfase en voortgang in bestuurlijk overleg gemeenten en ministeries

De voortgang in de voorbereiding van het experiment is een van de vaste agendapunten geweest in het bestuurlijk overleg tussen burgemeesters van experimentgemeenten en de ministers van VWS en JenV. In 2020 is viermaal tussen ministers en burgemeesters overlegd, in 2021 vijfmaal, in 2022 tweemaal en in 2023 tweemaal.

Een van de vaste onderwerpen in het licht van de planning van het experiment betrof de selectie van de telers. Het eerste formele bestuurlijk overleg tussen de ministers en burgemeesters van de experimentgemeenten vond april 2020 plaats. In het kader van de planning werd door de ministers in dit overleg aangegeven dat de aanwijzing van de telers naar verwachting in maart 2021 zou plaatsvinden waarna een jaar van voorbereiding zou volgen en de verkoop van de gereguleerd geteelde cannabis in maart 2022. Aangezien dit een langere periode van de voorbereidingsfase zou betekenen dan eerder ingeschat, is in bij de eerste bijeenkomst in april 2020 door burgemeesters gepleit “voor een versnelling” van het proces, bijvoorbeeld door het selectieproces van de telers meteen in te zetten. In dit overleg gaf de minister van JenV aan dat de termijn van (tenminste) 1 jaar een schatting was en volgde de afspraak in het overleg: “waar mogelijk wordt op versnelling ingezet”.

Het inzetten van een versnelling in dit selectieproces van telers was, volgens de verantwoordelijke ministers, in principe echter pas mogelijk op het moment dat de wet- en regelgeving in werking zou treden (1 juli 2020).

Een zekere vorm van onbegrip en onbehagen bij burgemeesters over de vertragingen in het proces en het kennelijk ontbreken van mogelijkheden om te versnellen, komt ook naar voren in daarop volgende bestuurlijke overleggen. De teleurstelling bij lokale bestuurders is groot, “al is het om redenen waar men niet omheen kan”, aldus een van de burgemeesters op een bestuurlijk overleg maart 2022. De wens bij lokale bestuurders om tot een versnelling van het proces te komen in de voorbereidingsfase blijft echter bestaan en is mede onderwerp van het bestuurlijk overleg september 2022 waarin door burgemeesters wordt voorgesteld een “testfase op beperkte schaal toe te staan (waardoor) de schwung in het experiment behouden (kan) worden”. De ministers van JenV en VWS reageerden daarop met de mededeling dat zij in december 2022 met een concreter voorstel voor de testfase zouden komen. Dit vormde de opmaat voor de aanloopfase in de gemeenten Breda en Tilburg met een start medio december 2023.

In de bestuurlijke overleggen zijn, naast de door burgemeesters algemeen gewenste versnelling in het proces, verscheidene punten van aandacht besproken die vertragend werkten in de voorbereidingsfase. Het betrof met name elementen rondom het moment waarop de teeltproductie feitelijk kon beginnen: de selectie en aanwijzing van de telers, de bancaire problemen van aangewezen telers en het vinden van (nieuwe) locaties door telers. Ook vragen de burgemeesters naar het mogelijke aanbod van hasj bij de aanvang van de experimenteerfase en is door hen gepleit voor het toestaan van voldoende handelsvoorraad van cannabis bij de coffeeshops in hun (experiment)gemeenten om een breed en een met de straathandel concurrerend assortiment bij de coffeeshops te laten aanbieden. In de mening van experimentgemeenten is er over de genoemde aspecten met name in de beginfase veel onduidelijkheid geweest.

5.3 Ervaringen en inbreng teeltgemeenten voorbereidingsfase wietexperiment

Teeltgemeenten, zonder en met coffeeshops

Naast de 10 gemeenten waar het experiment bij de lokale coffeeshops wordt uitgevoerd, zijn er gemeenten die vanwege een aanvraag van een teler voor de productie van cannabis met het experiment te maken krijgen. Er zijn telers van cannabis die een productiefaciliteit (zullen) hebben in Almere, Groningen, Haarlemmermeer, Lelystad, Lingewaard, Oldambt, Smallerland, Voorne aan Zee, Veendam en Waalwijk. Er zit deels overlap tussen teeltgemeenten en de experimentgemeenten; drie gemeenten zijn tegelijkertijd experiment- én teeltgemeente (Almere, Groningen en Voorne aan Zee). In deze gemeenten verkopen coffeeshops in het kader van het experiment ook gereguleerd geteelde cannabis (in twee van deze gemeenten zijn telers ook feitelijk aan het produceren en leveren aan coffeeshops). In zeven gemeenten zijn er alleen teeltlocaties zonder dat zij zelf aan het experiment, via de coffeeshops, meedoen.

Ervaringen en inbreng teeltgemeenten

Teeltgemeenten, veelal in een landelijke omgeving met op grotere locaties veel ruimte voor glastuinbouw, zijn via de aanvraag van de aspirant telers bij het ministerie van VWS formeel bij het experiment betrokken. Een beleidsmedewerker van een gemeente hierover: “of je een teeltgemeente wordt of niet, dat heb je niet in de hand”¹⁰⁹.

In enkele gemeenten hebben meerdere potentiële telers na de bekendmaking van het experiment gelijktijdig navraag gedaan over de mogelijkheden om daar een productielocatie te mogen starten. In het stadium waarin de aanvragen voor de gemeenten bekend werden, hebben burgemeesters van de betreffende gemeenten aangegeven vanwege het openbare orde en veiligheidsvraagstuk veelal maar 1 teler in de gemeente te willen toestaan.¹¹⁰ Ook in een vervolgfase bleek dat er niet in een geografische spreiding van telers was voorzien: bij de aanvragen bleek bijvoorbeeld dat zich in Almere drie telers wilden vestigen en hetzelfde gold voor de gemeente Groningen. Enkele van deze telers zijn vervolgens naar alternatieve locaties op zoek gegaan (zie ook hoofdstuk zes over selectie telers).

De burgemeesters hebben, nadat zij via het ministerie hebben vernomen dat een teler zich in hun gemeente wilde vestigen, een advies mogen uitbrengen. Dit advies gaat alleen over de eventuele gevolgen van een teeltlocatie voor de openbare orde en veiligheid in die gemeente. Daartoe is in de veiligheidsdriehoek van de teeltgemeenten en door een team van veiligheidsfunctionarissen naar het gewenste veiligheidsniveau rondom de bouw van de teeltlocatie gekeken. Het OOV-advies van de burgemeester weegt in principe zwaar mee in de beoordeling van de aanvraag van een teler. Hierin zijn op lokaal niveau verschillende trajecten gevolgd waarbij negatieve en positieve adviezen zich soms afwisselend hebben voorgedaan¹¹¹.

¹⁰⁹ Deze gemeente kreeg ook (te veel) belangstelling en dito werk: zij ontving van 11 potentiële telers aanvragen voor het opzetten van een productiefaciliteit voor cannabis.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 34997, nr. 34. Zo heeft een aantal burgemeesters in het advies over openbare orde en veiligheid aangegeven positief te zijn over de vestiging van een aanvrager, maar aangegeven een maximum te stellen aan het aantal telers dat zich in een gemeente wil vestigen (zogenaamde ‘plafondgemeente’). Alleen in Voorne aan Zee worden (op termijn) meerdere telers (2) op deze wijze actief; voorjaar 2024 is daar 1 teler actief.

¹¹¹ In een van de teeltgemeente was de lokale overheid bijvoorbeeld in eerste instantie tot een negatief advies gekomen, maar de gemeenteraad was toch positief over het idee, gevolgd door een negatief advies van de politie over de veiligheid, waarna toch een positief advies is afgegeven.

In een van de teeltgemeenten geven beleidsmedewerkers aan dat de lokale overheid “niet enthousiast” was over de uitvoering van de plannen door de aanvragende teler, maar zij kon als gemeente ook geen grond vinden om een negatief OOV-advies af te geven. De teeltgemeenten geven aan dat zij alleen een OOV-advies hebben kunnen afgeven, zonder dat zij zelf bepaalde toetsingscriteria hebben ontvangen en kunnen toepassen voor de beoordeling van een aspirant teler die zich in hun gemeente wilde vestigen. Daardoor hebben de gemeenten ook weinig zicht op de mogelijke impact van de teeltproductie op de omgeving en zien enkele gemeenten het als een “lastig traject” waarbij zij op voorhand toestemming moeten geven.

Ervaringen en inbreng teeltgemeenten over aanvraagprocedure telers

Teeltgemeenten wijzen er op dat in het proces onder meer goed gekeken moest worden naar allerlei aspecten rondom ruimtelijke ordening binnen hun gemeente. In het licht van een op te zetten productiefaciliteit voor de teelt van cannabis kregen de gemeenten met een nieuw fenomeen te maken. Omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen en inspraak van mogelijke omwonenden spelen hierin een belangrijke rol. In dit proces hebben telers in meerdere gemeenten nieuwe locaties moeten zoeken, waarbij in tweede instantie soms ook bijeenkomsten voor buurtbewoners zijn belegd. Plannen van telers om in bepaalde gemeenten grootschalig cannabis te gaan produceren, moesten in deze context in verschillende gemeenten meermaals worden aangepast.

Teeltgemeenten geven aan niet over een toetsingskader te beschikken om plannen van een of meerdere aanvragende telers goed te beoordelen vanuit een lokale context. Een deel van de gemeenten waar telers zijn gevestigd, geeft aan dat zij naar hun oordeel eerder betrokken hadden kunnen worden in het aanvraagproces en de procedures die hierbij gevolgd konden worden. In de onbekendheid met deze materie hebben de betreffende gemeenten onderling een beroep op elkaar gedaan voor de gewenste informatie hieromtrent.

Teeltgemeenten hebben hier, ofschoon de ministeries ook een landelijke ‘werkgroep teeltgemeenten’¹¹² hebben ingericht, juridische en organisatorische ondersteuning over de ruimtelijke ordeningsaspecten door de ministeries gemist. Ook ontvangen teeltgemeenten, ofschoon zij voor deze werkzaamheden (waaronder de beoordeling van aanvragen) onder meer ambtelijke capaciteit moeten inzetten, geen financiële tegemoetkoming vanuit de ministeries voor dit aspect van het experiment.

Enkele andere teeltgemeenten zijn positiever over het gevolgde communicatieproces en de verkregen informatie van het ministerie van VWS. Beleidsmedewerkers van deze gemeenten spreken van “goede overleglijnen, maar als gemeente staan we meer op afstand en zitten we in een afwachende positie”.¹¹³ Ook deze gemeenten zijn desalniettemin van mening dat de rol die zij als teeltgemeenten moeten of kunnen aannemen expliciet(er) door de ministeries verwoord had kunnen worden.

¹¹² Deze werkgroep is in 2022 en 2023 in totaal tweemaal bij elkaar geweest.

¹¹³ In een van deze gemeenten verliep de procedure rondom de teler ook relatief voorspoedig, in die zin dat de betreffende teler al een locatie in bezit had (via aankoop), zich financieel had voorbereid, zich in agrarisch gebied had gevestigd, samen met de gemeente inwonersbijeenkomsten had georganiseerd en geen problemen zou krijgen met bestemmingsplannen. De betreffende teler die derhalve ‘goede papieren’ had werd echter, in eerste instantie, uitgeloot. In tweede instantie heeft de teler toch een aanwijzing ontvangen nadat een andere, ingelote teler toch buiten de selectie viel. De gemeente waar de teler zich heeft gevestigd had al in een vroeg stadium ook aangegeven dat zij teeltgemeente wilde zijn, hetgeen het proces

Ervaringen en inbreng toezicht en handhaving

Ofschoon de teeltgemeenten als lokale overheden formeel geen rol hebben in toezicht en handhaving in de experimenteerwet- en regelgeving (deze ligt met name bij de IJenV), zijn er bij hen op momenten tijdens het traject vragen ontstaan over hun positie en rol hierin. De teeltgemeenten geven, in het licht van de mogelijke vestiging van een teler in hun gemeente, aan tijdens het traject behoefte te hebben gehad aan meer duidelijkheid over hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Ook waren er vragen van teeltgemeenten over de inschatting van mogelijke veiligheidsrisico's rondom teeltlocaties in hun gemeente en vervoer van geteelde cannabis. De politie kan hier een rol in spelen als deelnemer aan de landelijke werkgroep veiligheid en als lid van de lokale driehoek met verantwoordelijkheid voor de lokale openbare orde en veiligheid (onder verantwoording en aansturing van de burgemeester). Ook is een vertegenwoordiger van de politie deelnemer geweest aan de landelijke selectiecommissie van de ingediende teeltplannen¹¹⁴.

De betrokken ministeries geven aan dat zij geen zicht hebben op de inzet van de politie in dit kader op lokaal niveau. Enkele geïnterviewde beleidsmedewerkers van teeltgemeenten geven aan de mogelijke opbrengsten van de inbreng van de politie niet of onvoldoende te hebben herkend. In het proces van beoordeling van mogelijke veiligheidsrisico's bij teeltlocaties hebben zij, met andere woorden, zonder 'backing' van overheid en politie moeten optreden.

Ook hebben teeltgemeenten aangegeven behoefte te hebben aan een communicatieplan bij incidenten, bijvoorbeeld in de vorm van een incidentenprotocol. Ofschoon door de ministeries wordt aangegeven dat in dit kader een informatiebrochure met een communicatie- en crisisprotocol voor teeltgemeenten is opgesteld die ook met leden van de teeltwerkgroep is gedeeld, lijkt deze niet bij alle betrokkenen van teeltgemeenten bekend te zijn. Enkele geïnterviewden bij de teeltgemeenten wijzen (mogelijk mede hierdoor) op een onduidelijke afstemming over verwachtingen over welke acties door de rijksoverheid worden genomen en welke acties door de lokale overheid dienen te worden genomen. Beleidsmedewerkers van de meeste teeltgemeenten geven in bredere zin aan ten aanzien van de mogelijkheden van communicatie bij incidenten een meer proactieve houding van beide ministeries te hebben verwacht.

5.4 Conclusie

Om het wietexperiment mogelijk te maken is onder meer de deelname van gemeenten waar coffeeshops zich bevinden noodzakelijk. De vraag in dit onderzoek is onder meer op welke wijze de experimentgemeenten zijn geworven en geselecteerd en wat hun inbreng en ervaringen zijn geweest in de voorbereidingsfase van het wietexperiment. Bovendien zijn ook gemeenten in de voorbereidingen van het experiment betrokken waar cannabistelers zich (willen) vestigen. De vraag is wat hun inbreng en ervaringen zijn geweest in de voorbereidingsfase van het wietexperiment.

voorspoedig(er) maakte. In een van de teeltgemeenten heeft een waarnemend burgemeester, na het oorspronkelijke akkoord van een enthousiaste voorganger, de vergunningsprocedure op principiële gronden een tijdlang vertraagd, totdat een nieuwe waarnemend burgemeester aantrad en de procedure opnieuw accordeerde.

¹¹⁴ Met name voor de beoordeling van Deel 5: Het Beveiligingsplan van het aanvraagformulier voor de telers.

Experimentgemeenten

Belangstelling, werving en selectie experimentgemeenten

De werving en selectie van experimentgemeenten heeft plaatsgevonden door een uitvraag bij coffeeshopgemeenten door de rijksoverheid en vervolgens een selectieronde door de commissie Knottnerus. De tien geselecteerde gemeenten zijn positief over het nominatieproces. De urgentie om de negatieve effecten van de achterdeurproblematiek aan te pakken is bij enkele gemeenten duidelijk aanwezig en door hen gecommuniceerd, enkele andere gemeenten zijn vooral geïnteresseerd in de vraag of een gesloten coffeeshopketen haalbaar is. Zij hebben meer getemperde verwachtingen over mogelijke effecten op onder meer criminaliteit, veiligheid en gezondheid van consumenten.

Juridisch kader experiment voor gemeenten

De experimentgemeenten hebben in de voorbereidingsfase geen grote problemen ondervonden met het juridisch kader van het experiment. De aanpassing van de lokale regelgeving daarop is goed verlopen en de gemeenten zijn positief over de wijze waarop zij door de ministeries hierin zijn ondersteund. De gemeenten zijn daarnaast positief over de mogelijkheden om lokaal maatwerk te blijven leveren. De burgemeesters hebben ook in de experimentgemeenten de mogelijkheid om nadere regels voor de coffeeshops te bepalen, hetgeen de gemeenten ook als een belangrijke rol van de burgemeester, i.c. de lokale overheid, beschouwen.

Lokaal toezicht en handhaving experimentgemeenten

De vormgeving van toezicht en handhaving in de experimentele setting brengt een aanpassing en uitbreiding met zich mee waarbij nieuwe samenwerkingsvormen tussen partijen (IJenV en gemeente) moeten worden gerealiseerd. Een aantal burgemeesters van experimentgemeenten is voor het toezicht bij de coffeeshops in eerste instantie uitgegaan van een inzet van de politie, maar de Nationale Politie heeft aangegeven dat hierin voor hen geen rol is weggelegd. Dit betekent voor de gemeenten dat in een aanvullende inhoudelijke en personele inzet van boa's als gemeentelijke toezichthouder dient te worden voorzien.

Ervaringen en bestuurlijke inbreng in voorbereidingsfase

De vertraging in de voortgang van de voorbereidingsfase van het wietexperiment is een vast agendapunt geweest in het bestuurlijk overleg tussen burgemeesters van experimentgemeenten en de verantwoordelijke ministeries. In het overleg is door burgemeesters gevraagd naar mogelijkheden van versnelling in het proces en zijn onderwerpen besproken die vertragend werkten in de voorbereidingsfase. Deze betroffen deels thema's waar de lokale bestuurders weinig invloed op uit kunnen oefenen, waaronder de selectie en aanwijzing van de telers, de bancaire problemen van aangewezen telers en het vinden van (nieuwe) locaties door telers.

Een aantal burgemeesters heeft expliciet gevraagd om versnelling van het proces en gelobbyd om initiatieven te kunnen nemen. Een voorstel van burgemeesters in het bestuurlijk overleg najaar 2022 voor het inbouwen van een testfase op kleine schaal vormde de aanleiding en opmaat voor de start van de aanloopfase december 2023 in de gemeenten Tilburg en Breda. De politieke druk van lokale bestuurders is mede een factor geweest in de vormgeving van een (eerder niet voorziene) aanloopfase in het experiment.

Teeltgemeenten

Ervaringen en inbreng teeltgemeenten

Teeltgemeenten hebben niet, zoals de experimentgemeenten, een belangstelling kenbaar gemaakt bij de ministeries om genomineerd en geselecteerd te worden als 'teeltgemeente'. Zij zijn via de aanvraag van de aspirant telers bij het ministerie van VWS formeel bij het experiment betrokken. Deze gemeenten hebben alleen een OOV-advies aan de ministeries mogen uitbrengen. Ofschoon dit openbare orde- en veiligheidsadvies in principe zwaar zou meewegen in de beoordeling van de aanvraag van een teler, vinden gemeenten de beoordeling van de aanvraag een lastig traject omdat zij geen hiertoe toetsingscriteria voorhanden hebben en ook niet van de rijksoverheid hebben ontvangen. Gemeenten hadden daarbij in brede zin ten aanzien van de teeltaanvraag te weinig zicht op de mogelijke impact van de teeltproductie op de omgeving. Ofschoon de ministeries voor netwerkoeverleg een landelijke 'werkgroep teeltgemeenten' hebben ingericht, vinden de meeste teeltgemeenten dat met name juridische en organisatorische ondersteuning inzake ruimtelijke ordeningsaspecten heeft ontbroken. Bovendien hebben teeltgemeenten een meer proactieve houding van de rijksoverheid over de communicatie bij mogelijke incidenten rondom de teeltlocaties verwacht.

6 De werving en selectie van cannabistelers voor wietexperiment

De telers zijn als producent van cannabis de eerste schakel in de voorgestelde gesloten coffeeshopketen (of zoals Knottnerus formuleerde ‘cannabisketen’). In het licht van de stap tot regulering van de productie van cannabis, diende eerst aan vele voorwaarden te worden voldaan, waaronder een toegesneden wet- en regelgeving, maar ook een transparante en adequate werving en selectie van private partijen die aan de eisen van een geregleerde teelt van cannabis zouden kunnen voldoen.

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

- Op welke wijze zijn telers die aan het experiment deelnemen, geworven en geselecteerd?

6.1 Advies van de commissie Knottnerus

In het eerste rapport van de adviescommissie Knottnerus is over de geregleerde teelt van cannabis aangegeven dat “tijdens de voorbereidingsperiode (...) hard gewerkt (zal) moeten worden om een voldoende gevarieerd assortiment cannabis te kunnen gaan leveren aan de verkooppunten die meedoen aan het experiment. Tijdens het experiment moet een beperkt aantal betrouwbare en hooggekwalificeerde telers gecontracteerd worden, die bereid zijn om aan de gestelde eisen te voldoen. Na verloop van tijd kan gezien worden of het wenselijk en mogelijk is om voor het bedienen van de markt meer telers in de gesloten cannabisketen op te nemen”¹¹⁵.

In dit kader beveelt de commissie aan om meer dan één teler aan het experiment te laten deelnemen, om een monopoliepositie te voorkomen en de kans op voldoende variatie en continuïteit te vergroten. Tegelijkertijd raadt de commissie aan om in het experiment niet met een groot aantal telers samen te werken. Dit vergroot de complexiteit in het experiment en het risico dat het niet lukt om de keten gesloten te houden. De commissie denkt daarom aan vijf tot tien telers¹¹⁶.

Voor de voorbereidingsfase raadt de commissie aan om ervan uit te gaan dat voor de teelt van cannabis in het kader van het experiment een voorbereidingstijd van minimaal een jaar nodig is, gerekend vanaf het moment dat bekend is wie de telers zijn en deze starten met de voorbereidingen.¹¹⁷

6.2 Regels voor de aanvraag van aanwijzing als teler

6.2.1 Regels aanvraag telers in Besluit Experiment

In het Besluit van het wietexperiment (juli 2020) zijn de regels over de aanvraag van een aanwijzing als teler en de eisen waaraan een teler dient te voldoen, opgenomen. Het gaat om:

¹¹⁵ Adviescommissie Knottnerus (2018), p. 6.

¹¹⁶ Idem, p.21. In economische termen, redelijk overeenkomstig een oligopolie.

¹¹⁷ Idem, p.22.

- regels over de aanvraag voor aanwijzing als teler en (procedurele) regels over de selectie van telers (art. 5 van de wet). Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de criteria en procedure voor het selecteren en aanwijzen van de telers;
 - b. de aan een aanwijzing te verbinden voorschriften;
 - c. de gronden voor afwijzing van een aanvraag;
 - d. de gronden voor intrekking van een aanwijzing.
- eisen aan aangewezen telers (artikel 7, eerste lid, van de wet);
het betreft eisen aan het telen van hennep of hasjiesj, het afleveren en het verkopen daarvan aan coffeeshops in de gemeenten, bedoeld in artikel 6, eerste lid, dan wel enige andere in dat verband verrichte handeling, bedoeld in artikel 3, onderdelen B en C, van de Opiumwet, de bedrijfsvoering, productinformatie en de veiligheid en kwaliteit van de geteelde hennep of hasjiesj.

In het Besluit is ook opgenomen dat voor deelname aan het experiment ten hoogste tien telers aangewezen konden worden (artikel 13, maximale aantal aan te wijzen telers). De rijksoverheid heeft hierderhalve gekozen voor het maximale aantal telers dat door de commissie Knottnerus is genoemd. Vervolgens heeft er een berekening plaatsgevonden om te vast te stellen hoeveel cannabis deze telers grofweg zouden moeten produceren om aan de vraag te voldoen. De totaal benodigde omvang van de cannabisproductie werd daarbij ingeschat op 65.000 kilo per jaar voor (vooralsnog) tien experimentgemeenten. Per teler zou dit derhalve 6.500 kilo per jaar betekenen (zie verder).

6.2.2 Eisen voor de aanvrager van de teeltvergunning

Vereiste plannen

De aanvragen van de belangstellende ondernemers dienden volgens de procedure toelichting te geven op vijf onderdelen:

- een beschrijving van algemene kenmerken van de onderneming;
- een beschrijving van de beoogde locatie voor de teeltproductie;
- een beveiligingsplan;
- een teeltplan;
- een bedrijfsplan.

Expertise plantenteelt

Bij de beoordeling van de aanvraag werd ook gekeken of de aanvrager of een (toekomstige) werknemer kennis had over en ervaring met het professioneel telen van planten; er was geen eis in de aanvraag om kennis over en ervaring te hebben met het professioneel telen van hennepplanten.

Financiering

Ook diende volgens de overheid sprake te zijn van een deugdelijke financiering van de onderneming, maar het was niet vereist dat de teler op het moment van de aanvraag feitelijk ook de beschikking had over de benodigde financiële middelen. In het bedrijfsplan diende in dit kader te worden aangegeven hoe de aanvragende teler van plan was de onderneming financieel vorm te geven en de bedrijfsvoering en -administratie in te richten.

Ook werd in dit kader gevraagd de volgende documenten bij te voegen: een drietal ingevulde financiële formats (begroting, exploitatierekening en liquiditeitsbegroting) en één of meerdere intentieverklaring(en) van beoogde financiers en/of een bewijsstuk waaruit zou blijken dat de aanvrager over voldoende eigen vermogen beschikte om de financiering van de onderneming veilig te stellen. Deze uitvraag naar de financiële onderbouwing achtten de ministeries ook 'proportioneel' bij de status van aanvrager in de selectieprocedure. Een nadere financiële onderbouwing en zekerheidsstelling mocht in dit kader, volgens de ministeries, niet worden verwacht.

Locatie

Over de locatie is in de aanvraagprocedure gesteld dat op het moment dat de aanvraag werd ingediend, het niet vereist was dat feitelijk moest worden beschikt over locaties. Wel diende in de aanvraag te worden aangegeven welke locatie de aanvrager op het oog had en moesten het teeltplan, de beveiligingsmaatregelen en de financiering op die locatie zijn toegespitst. In de praktijk betekende dit echter dat wanneer een teler niet vooraf een akkoord had van de gemeente waar hij de teeltproductie wilde lokaliseren, de aanvraag niet a priori werd afgewezen.

Er werd bij de aanvraagprocedure weliswaar gewezen op het belang van een goede inschatting van de lokale situatie door de telers, maar hieraan werden geen harde eisen verbonden. De toelichting bij de aanvraagprocedure vermeldt hierover het volgende:

“Door tijdig contact op te nemen met een gemeente kunnen potentiële telers rekening houden met lokale omstandigheden, lokaal geldende regels of andere toestemmingen die vereist zijn. Dit betekent niet dat van u verwacht wordt dat u op het moment dat u de aanvraag indient, al akkoord of toestemming hebt van de burgemeester, dus ook niet dat u al een omgevingsvergunning hebt aangevraagd. Indien u aangewezen bent als teler, wordt u onder meer gevraagd om de lokale vergunningen in orde te maken”.¹¹⁸

In het kader van de situering van de locaties van de telers is in de procedure geen selectiecriterium opgenomen waarbij een mogelijk door de overheid gewenste geografische spreiding van telers over het land meegewogen zou worden.

Grootschalige telers

Daarnaast stond de aanvraagprocedure in principe alleen open voor grootschalige telers, die individueel en in totaal een bepaalde hoeveelheid cannabis zouden kunnen produceren:

“alleen telers die in hun aanvraag aannemelijk kunnen maken in staat te zijn op grootschalige, professionele wijze te produceren, kunnen in aanmerking komen voor een aanwijzing binnen het experiment”. (...) “Het gaat bij de selectieprocedure om de verdeling van schaarse rechten voor het telen van hennep aan maximaal 10 telers. Van de 10 beoogde telers wordt verwacht dat zij samen alle 79 coffeeshops in de 10 deelnemende experimentgemeenten op bestendige wijze kunnen bevoorraden en zo kunnen voldoen aan de vraag van de consument.

¹¹⁸ Toelichting op de aanvraagprocedure; QA telerpagina 24 juli 2020. Veel gestelde vragen over de vergunningsprocedure voor telers om mee te doen aan het wietexperiment.

Een uitvraag naar omzetcijfers van deelnemende coffeeshops heeft geleid tot de ondergrens van 6.500 kg gedroogde hennep per jaar per teler. Hierbij is ook rekening gehouden met de hoeveelheid hennep die nodig is om hasjes te produceren”.¹¹⁹

Een aangewezen teler wordt echter niet gehouden om gedurende het experiment deze hoeveelheid blijvend te produceren. Hoeveel de aangewezen teler uiteindelijk produceert, ziet de rijksoverheid als een kwestie van vraag en aanbod, waardoor er in deze opvatting ook geen overschot aan hennep hoeft te ontstaan op de markt. De eis bij de aanvraagprocedure van een productie van 6.500 kg hennep is geregeld in artikel 20, eerste lid, onderdeel d, van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen.

Specifieke voorschriften

Voor de aangewezen telers gelden ook specifieke voorschriften die zijn opgenomen in paragraaf 5 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen. Het gaat dan met name om eisen ten aanzien van het transport en de opslag van hennep, de veiligheid van de kweeklocatie, verpakking, administratie en kwaliteit van de gekweekte hennep.

6.3 De selectie van telers

Eerste selectie van teeltaanvragen

Nadat de telers hun aanvraag hadden ingediend, is na juli 2020 een selectieprocedure gestart. Alle aanvragen zijn beoordeeld namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid.

De selectieprocedure bestond uit een aantal stappen:

- een formele toets; de ministeries controleerden of de aanvraag tijdig en op de juiste manier was ingediend en of deze compleet was;
- een materiële toets; de ministeries controleerden de inhoud van alle ingediende stukken of deze voldeden aan alle criteria zoals omschreven in de wet- en regelgeving;
- een advies vanuit burgermeesters van de gemeenten waar aanvragers hun teeltlocatie willen vestigen¹²⁰.

De eerste beoordeling van aanvragen van telers heeft plaatsgevonden tussen 1 augustus en 1 december 2020 (4 maanden). Er zijn in deze procedure 147 aanvragen voor het gereguleerd telen van cannabis ingediend; een gegadigde kon meerdere (zelfstandige) aanvragen indienen en dat hebben meerdere gegadigden ook gedaan. Deze aanvragen zijn beoordeeld door een werkgroep bestaande uit een vertegenwoordiger van het ministerie van VWS, de Inspectie Gezondheidszorg, de Inspectie JenV, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de NVWA, de politie en beveiligingsdeskundigen (waaronder van JenV). Aan de hand van een format is door deze werkgroep een selectie gemaakt van

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ *Kamerstukken II 2019/20, 34997, nr. 34*. Zo heeft een aantal burgemeesters in het advies over openbare orde en veiligheid aangegeven positief te zijn over de vestiging van de betreffende aanvrager, maar aangegeven een maximum te stellen aan het aantal telers dat zich in een gemeente wil vestigen (zogenaamde ‘plafondgemeente’).

51 aanvragen, die afkomstig waren van 42 gegadigden¹²¹. Deze aanvragen voldeden in principe aan de gestelde voorwaarden (96 aanvragen zijn afgewezen).¹²²

Loting als tweede selectieproces

Vervolgens heeft een loting plaatsgevonden aangezien er meer aanvragen van telers positief zijn beoordeeld dan het vastgestelde aantal van 10 telers die aan het experiment mogen meedoen. In dit kader is sprake van een 'schaars recht' om gereguleerd geteelde wiet te mogen kweken. Vanwege deze schaarste is een lotingsprocedure ingezet¹²³. Alle aanvragers met een positieve beoordeling in de selectieronde hebben aan de loting deelgenomen, die door een notaris is verricht. Op 3 december 2020 vond een loting bij de notaris plaats waaraan 42 lotnummers hebben meegedaan¹²⁴.

Drie aanvragers waren het niet eens met het eerste afwijzend besluit, zijn in bezwaar/beroep gegaan en zijn naar de voorlopige voorzieningenrechter gestapt omdat de loting al snel zou plaatsvinden. Door uitspraken van de voorzieningenrechters zijn deze drie extra deelnemers alsnog tot de loting toegelaten¹²⁵.

De eerste 10 ingelote aanvragers zijn vervolgens aan een Bibob-onderzoek¹²⁶ onderworpen. Aanvragers die niet zijn ingeloot, zijn op een wachtlijst geplaatst.

Uit de loting kwamen ook, onverwacht, meerdere telers naar voren die in dezelfde gemeente een teeltbedrijf wilden starten (twee telers in Almere en drie telers in de gemeente Groningen). De burgemeesters in de betreffende gemeenten hebben echter een plafond ingesteld voor het aantal telers in hun gemeente in hun OOV-adviezen. De ingelote telers in deze gemeenten zijn in staat gesteld om naar een andere locatie te zoeken¹²⁷. Dit was niet voorzien in het proces door de ministeries en ook de telers en burgemeesters waren hierdoor verrast.

¹²¹ In eerste instantie betrof het 39 gegadigden, maar door de uitspraak van de voorzieningenrechter zijn hier drie aanvragers aan toegevoegd, waardoor 42 aanvragers/gegadigden zijn doorgegaan naar de loting.

¹²² *Kamerstukken II 2020/21, 24077, nr. 467.*

¹²³ Zoals vermeld in artikelen 2 tot en met 6 van de Regeling experiment gesloten coffeeshopketen.

¹²⁴ Er zijn 96 aanvragen afgewezen en 51 aanvragen zijn door de selectie gekomen. Aan alle aanvragers die doorgaan is een lotnummer toegekend. In totaal deden 42 lotnummers mee in de loting. Sommige aanvragers hebben meerdere aanvragen ingediend met alternatieve locaties. In die gevallen dat de aanvrager de intentie heeft om op één van die locaties te starten, loot deze aanvrager mee met één lotnummer. In geval de aanvrager de intentie heeft om meerdere teeltbedrijven te vestigen, zijn er meerdere lotnummers toegekend (*Kamerstukken II 2020/2021, 24 077, nr. 467; Kamerbrief 27 november 2020.* In de Kamerbrief wordt nog gesproken over 39 lotnummers in de loting; dit komt omdat de Kamerbrief van vóór de uitspraak van de voorzieningenrechter dateert).

¹²⁵ Uitspraken van: Rechtbank Gelderland 3 december 2020, ECLI:NL: RBGEL:2020:6366; Rechtbank Rotterdam 3 december 2020, ECLI:NL: RBROT:2020:11300; Rechtbank Midden-Nederland 7 december 2020, ECLI:NL: RBMNE:2020:5292. Deze telers zijn uiteindelijk niet ingeloot en vanwege hun lage ranking op de wachtlijst hebben ze ook geen kans om alsnog van de wachtlijst afgehaald te worden.

¹²⁶ Dat is een integriteitsonderzoek naar de achtergrond van de aanvrager en het bijbehorende bedrijf. Dit onderzoek is uitgevoerd op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

¹²⁷ Een aantal burgemeesters heeft in het advies over openbare orde en veiligheid aangegeven positief te zijn over de vestiging van de betreffende aanvrager, maar aangegeven een maximum te stellen aan het aantal telers dat zich in een gemeente wil vestigen. Telers die zich in een zogenaamde 'plafondgemeente' willen vestigen en geconfronteerd werden met dit plafond, hebben de kans gekregen om op zoek te gaan naar een alternatieve locatie.

Na de loting en aanwijzing bleek tot slot dat twee telers niet in staat waren om de locatie te bemachtigen die zij in hun aanvraag hadden opgegeven en zijn afgefallen; nummers 11 en 12 op de wachtlijst zijn vervolgens opgenomen in de lijst van aangewezen telers¹²⁸.

Loting als selectiemethode van aanvragen van telers

De ministeries hebben voor de uiteindelijke selectie van 10 cannabistelers een lotingsprocedure toegepast. Deze procedure achtte de ministeries noodzakelijk aangezien er bij het maximum van 10 te verdelen vergunningen (zie artikel 12 van het Besluit) sprake is van 'schaarse rechten'. Het mededingingsrecht gaat hier een rol spelen vanuit het principe van 'iedereen een eerlijke kans'¹²⁹. Daarmee kwamen twee andere potentieel mogelijke selectiemethoden niet in beeld: een selectie op basis van 'wie het eerst komt, het eerst maalt' en een selectie op basis van 'kwaliteit'. De selectie van telers op kwaliteit van de cannabis had bij de ministeries inhoudelijk een voorkeur, maar dat was volgens betrokkenen bij de departementen op uiteenlopende gronden niet wenselijk en haalbaar. Zo zouden de beoogde telers bij een kwaliteitstoets ook daadwerkelijk al iets moeten telen om te laten testen. Dat telen zou echter, formeel beschouwd, illegaal zijn geweest, aangezien er nog geen telers waren aangewezen. De ministeries hebben wel, als onderdeel van de selectieprocedure, een 'papieren toets' gedaan toe op basis van teeltplannen. De ministeries hebben geen externe expertise van voormalige telers of van coffeeshophouders betrokken voor een kwaliteitstoets ten behoeve van de selectie. De ministeries achtten het bovendien ethisch niet verantwoord om kwaliteit te laten testen door bijvoorbeeld een proefteelt te laten consumeren. Daarmee zou de overheid personen cannabis laten gebruiken hetgeen vanuit gezondheidsperspectief ethisch niet verantwoord werd geacht. Het organiseren van een proefteelt voor een selectie van telers op kwaliteit, zou volgens betrokkenen bij de ministeries ook tot een nog verdere vertraging van het gehele proces van voorbereiding van de teelt leiden. Bovendien was er volgens de ministeries het gegeven dat niet objectief was vast te stellen met welke kwaliteitsmaatstaven de cannabis beoordeeld zou dienen te worden; de ervaren/gewenste kwaliteit is een subjectief gegeven. Het hanteren van een 'kwaliteitsmaatstaf' voor het cannabisproduct zou mogelijk ook tot rechtszaken kunnen leiden.¹³⁰ Tot slot merken betrokkenen bij de ministeries op dat een mogelijk illegaal geteeld testproduct nog geen indicatie hoeft te zijn van de daadwerkelijk op grote schaal geteelde cannabis in de toekomst. Vanuit deze achtergrond en overwegingen

¹²⁸ Nummer 12 is uiteindelijk een van de drie telers die in de aanloopfase in Breda en Tilburg cannabis leveren.

¹²⁹ De ministeries volgen daarbij ook een eerder advies van de Raad voor de Rechtspraak bij het Ontwerp-Besluit Experiment gesloten coffeeshopketen. Daarin gaf de Raad aan "dat in het Nederlandse recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het gelijkheidsbeginsel dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen. Het verdient aanbeveling met deze rechtsnorm rekening te houden bij de aanwijzing van de telers en hier ook in de MvT aandacht aan te besteden". <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2019-01-wa-besluit-coffeeshops-alttekst.pdf>

¹³⁰ De gevolgde selectieprocedure heeft ook tot een aantal rechtszaken tegen de overheid geleid van afgewezen aanvragers voor een teeltvergunning in het kader van het wietexperiment. Zie bijvoorbeeld: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/rechtbank-verklaart-loting-wietproef-geldig>; <https://www.trouw.nl/binnenland/deze-wiettelers-zijn-het-oneens-met-loting-nederlands-wietexperiment-en-stappen-naar-de-rechter~bf688aad/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>; <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBZWB:2023:4476> en <https://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBDHA:2023:1662>

hebben de ministeries ervoor gekozen een loting als selectieprocedure toe te passen en het hanteren van een mogelijk kwaliteitscriterium inzake het cannabisproduct te laten vallen.

6.4 De aanwijzing van telers

In een Kamerbrief van 16 april 2021¹³¹ geven de ministers van Medische Zorg en JenV aan dat zij ernaar streven om de eerste telers nog in april 2021 aan te wijzen. Zij verwachten niet alle tien telers gelijktijdig te kunnen aanwijzen, aangezien dit mede afhankelijk was van het moment waarop de Bibob-adviezen gereed zouden zijn en van het in de selectieprocedure opnemen van aanvragers uit de wachtlijst, na eventuele afwijzingen van aanvragen van ingelote telers.

Tijdens het commissiedebat Drugsbeleid van 2 juni 2021 is vervolgens door de minister voor Medische Zorg en Sport aan de Kamer meegedeeld dat er op dat moment twee telers waren aangewezen. Dit aantal is in de maanden daarna toegenomen tot zeven telers (in november 2021, volgens Kamerbrief 4 november 2021¹³²).

Van enkele reeds aangewezen telers werd inmiddels bekend dat zij zich in een zogenaamde ‘plafond-gemeente’ wilden vestigen en werden geconfronteerd met dit plafond. Zij kregen de kans op zoek te gaan naar een alternatieve locatie en zij hebben in het voorjaar - najaar 2021 een aanwijzing ontvangen voor een alternatieve locatie.

In de Kamerbrief van 4 november 2021 wordt opgemerkt dat er “daarbij de nodige zaken (zijn) waar rekening mee moet worden gehouden, zoals de tijd die nodig is om lokale vergunningen te krijgen en om de teeltlocatie klaar te maken. We streven ernaar om in de loop van de tweede helft van 2022 te starten met de overgangsfase”.¹³³ Aanvullend geven de ministers aan dat “noch de demissionaire status van het kabinet noch het formatieproces van een nieuw kabinet, invloed hebben gehad op de voortgang van de werkzaamheden in deze fase”.¹³⁴

De (nieuwe) ministers van VWS en JenV (Kuipers en Yeşilgöz-Zegerius) geven vervolgens in de Kamerbrief van 30 maart 2022¹³⁵ aan dat er inmiddels acht telers zijn aangewezen. De verwachting was dat de negende en tiende teler ook snel zouden worden aangewezen.

De andere telers waren volgens de brief bezig met het opzetten van hun teeltbedrijf, bestaande uit het aankopen van de locatie, aanvragen van lokale vergunningen, contracten afsluiten met energieleveranciers en de bouw en inrichting van de teeltfaciliteit.

De ministers kwamen vervolgens tot de conclusie dat een start van het experiment in de tweede helft van 2022 niet meer haalbaar was. De selectieprocedure van de laatste telers duurde langer dan verwacht en een aantal telers had problemen met het verkrijgen van de locatie. Op basis van

¹³¹ *Kamerstukken II 2020/21, 24077, nr. 472.*

¹³² *Kamerstukken II 2021/2022, 24077, nr. 484.*

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Kamerstukken II 2021/2022, 24077, nr. 489.*

voortschrijdend inzicht konden de telers, volgens de ministers, “een meer realistische inschatting” geven van hun benodigde voorbereidingstijd. Dit leidde ertoe dat de nieuwe planning van de start van de overgangsfase werd gericht op het tweede kwartaal van 2023.

Dit werd door de rijksoverheid gezien als “het eerste moment waarop naar verwachting de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de geproduceerde hennep en hasjesj voldoende is om de deelnemende coffeeshops volledig en bestendig te kunnen bevoorraden”.¹³⁶

Dit uitgangspunt voor een mogelijke start van het wietexperiment heeft centraal gestaan in het besluitvormingsproces en is een belangrijke factor in de planning van de fasen in het experiment. De start hing volgens deze Kamerbrief ook af van het moment waarop “wordt voldaan aan de voorwaarden van een gesloten keten. Dit punt kan worden bereikt voordat alle telers gereed zijn om te leveren”.

Uit een Kamerbrief van de ministers van 7 juli 2022¹³⁷ komt naar voren dat in juni 2022 één teler was begonnen met telen en dat (inmiddels) negen telers een aanwijzing hadden ontvangen¹³⁸.

Bibob-procedure

Na de selectie van de eerste 10 cannabistelers die op basis van de loting naar voren kwamen, zijn hun aanvragen ook beoordeeld in het licht van de Bibob-toets door het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

Voor de beoordeling van een aanvraag heeft het LBB een wettelijke termijn van 12 weken¹³⁹ maar dit kan worden opgeschort bij vragen aan telers, hetgeen ook is gebeurd. Er zijn Bibob-adviezen van telers die in totaal 9 maanden in beslag hebben genomen; hierbinnen zijn echter meerdere stappen en fasen te onderscheiden dan alleen de aanvraagbehandeling door het LBB zelf¹⁴⁰.

Het LBB was volgens de ministeries wel vooraf op de hoogte gesteld van de procedure, maar dit heeft desalniettemin veel tijd gekost. Daarbij kwam dat ook een aantal geselecteerde telers tussentijds veranderingen aanbracht in hun organisatiestructuur waardoor een al eerder verricht Bibob-onderzoek naar deze telers opnieuw moest plaatsvinden. De vertraging in deze Bibob-procedure is volgens de ministeries derhalve deels ook op het conto van de telers toe te schrijven.

¹³⁶ Idem.

¹³⁷ *Kamerstukken II 2021/2022*, 24077, nr. 502.

¹³⁸ Vanwege het intrekken van de aanwijzing van de tiende teler, is de volgende aanvrager op de wachtlijst benaderd voor deelname.

¹³⁹ Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft in principe 8 weken de tijd om het advies voor de overheidsinstantie af te ronden. Deze termijn mag worden verlengd met 4 weken. Daarnaast is het mogelijk dat deze termijn nog langer wordt opgeschort als het LBB extra informatie van de aanvrager verlangt. De duur van de opschorting is afhankelijk van de tijd die het de aanvrager kost om de vragen te beantwoorden. Dit is ook aan de orde geweest bij Bibob-aanvragen van telers. De adviestermijn van het LBB schort de beslistermijn van de overheidsinstantie op.

¹⁴⁰ Het gaat om onder meer de volgende stappen die in een Bibob-procedure meer tijd kunnen vragen: het aanleveren door de teler van een ingevuld Bibob-vragenformulier inclusief velerlei documenten; het op basis van deze informatie uitvoeren van eigen onderzoek door het ministerie en invullen van formulier eigen bevindingen; het indienen van de aanvraag bij LBB (termijn gaat lopen van LBB); de ontvangst van het advies door het ministerie; de evaluatie van het Bibob-advies en het maken van een risicoafweging; het nemen van een besluit op basis van advies. Indien er voorschriften aan een aanwijzing worden verbonden op basis van het Bibob-advies of indien een aanvraag als aanwijzing teler wordt afgewezen, wordt eerst een voornemen naar de teler verstuurd. De teler mag daarop zijn zienswijze geven (de wettelijke termijn gaat in). Na ontvangst van de zienswijze wordt een definitief besluit genomen.

Bankenprocedure

In de Kamerbrief van 30 maart 2022 vermelden de ministers ook dat een aantal telers had aangegeven problemen te hebben met het verkrijgen van een bankrekening. De banken zien bij deze telers belemmeringen om dienstverlening aan te bieden, voortvloeiend uit hun taken en verantwoordelijkheden vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De ministers geven aan met partijen, waaronder het ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank, de betrokken banken en de telers zelf naar oplossingen te zoeken.

In de brief wordt ook nader ingegaan op de bankenproblematiek en wordt vooralsnog geconcludeerd dat “op basis van de tot nu toe gedeelde casuïstiek niet (kan) worden beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre, een bemiddelende rol van de overheid tussen banken en telers zinvol is”. De ministers geven aan dat er wel gesprekken zijn met betrokken partijen en dat wordt onderzocht of de informatiepositie van banken tegenover telers kan worden verbeterd, bijvoorbeeld door middel van een informatieconvenant. Dit zou de banken mogelijk welwillend(er) maken om een bankrekening toe te kennen aan een teler.

Door Tweede Kamerlid Sneller (D66) zijn vervolgens twee mogelijke opties voorgesteld om de experimenteerruimte (ook wel ‘regulatory sandbox’ genoemd) ook rondom het knelpunt van de bankrekeningen toe te passen¹⁴¹. Daarbij gaat het ten eerste om het laten vervallen van de geheimhoudingsplicht op het Bibob-onderzoek voor betrokken telers, waardoor deze informatie met de banken gedeeld kan worden. De tweede optie is het wettelijk regelen van uitzonderingen op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als het aangewezen telers betreft. Beide voorgestelde oplossingsrichtingen in de experimenteerruimte zijn volgens de ministers van JenV en VWS verkend, maar zouden, volgens de Kamerbrief van 7 juli 2022, naar de opvatting van de ministers onvoldoende soelaas bieden.¹⁴²

De ministers stellen vervolgens hierover dat “hoewel een aantal telers problemen heeft met het verkrijgen van een bankrekening, er geen sprake lijkt van een categorisch uitsluitingsbeleid, waarbij gehele sectoren worden uitgesloten bij alle banken”.¹⁴³ De ministers vermelden ook, in samenspraak met de minister van Financiën, in gesprek te zijn met de betrokken partijen om na te gaan op welke wijze de informatiepositie van banken tegenover telers kan worden verbeterd.

De aangewezen telers hebben uiteindelijk allen, voorjaar 2024, een bankrekening bemachtigd.

Mogelijke voorschriften voor termijn start teeltproductie

Mede in het licht van deze startproblematiek is in de Kamerbrief van 7 juli 2022 ook een andere optie benoemd waarbij op basis van het Besluit Experiment gesloten coffeeshopketen een voorschrift wordt verbonden aan de aanwijzing als teler ten aanzien van de ingebruikneming van de aanwijzing. Hieronder valt de mogelijkheid om voorschriften te stellen aan de termijn waarop de locatie, waar de hennep zal worden geproduceerd gereed moet zijn voor het starten met de teelt, of de termijn waarop daadwerkelijk met de teelt moet zijn gestart. Mochten een of meer telers hier niet aan

¹⁴¹ *Kamerstukken II 2021/2022*, 24 077, nr. 490.

¹⁴² *Kamerstukken II 2021/2022*, 24 077, nr. 502.

¹⁴³ *Idem*.

voldoen, dan kan dit ertoe leiden dat de aanwijzing wordt ingetrokken en de volgende teler van de wachtlijst wordt aangewezen. Hiermee kan de overheid stimuleren dat bij de start van het experiment zoveel mogelijk telers ook feitelijk gereed zijn om cannabis te produceren. Deze optie is in de daarop volgende periode tot voorjaar 2024 niet meer aan de orde gesteld.¹⁴⁴

Verschuiving startdatum bij telers

In de daarop volgende Kamerbrief over de stand van zaken van het wietexperiment (2 december 2022) melden de ministers dat de eerder gemelde verwachte startdatum van de overgangsfase in het tweede kwartaal 2023 niet zal worden gehaald. Telers geven namelijk in meerderheid bij de ministeries aan dat zij niet gereed zullen zijn om op dat moment aan deelnemende coffeeshops te kunnen leveren. Zij stellen meer tijd nodig te hebben voor lokale vergunningprocedures, interne bedrijfsprocessen en vanwege de sterke toename van de investeringskosten vanwege inflatie en verhoogde energie- en bouwkosten.

De verwachting voor de start van de overgangsfase wordt bijgesteld naar het eerste kwartaal van 2024, echter “er kunnen (volgens de ministers) ook dan altijd onvoorziene omstandigheden plaats vinden die van invloed zijn op het experiment”.¹⁴⁵

De voorgaande reconstructie van het aanwijzingsproces van telers laat zien dat deze een lange periode in beslag heeft genomen. De aanwijzing van de tiende teler in maart 2023 betekent dat, gerekend vanaf de loting van de telers in december 2020, de selectie van alle 10 telers na 26 maanden is afgerond. Dit heeft deels te maken met de langere procedure bij de laatste drie telers en het intrekken van de aanwijzing van telers, aangezien (al) in november 2021 is aangegeven dat de eerste zeven telers waren aangewezen en dat zij gestart waren met de voorbereidende handelingen voor het opzetten van de teeltbedrijven.

Sinds de start van de aanloopfase in Tilburg en Breda medio december 2023, leveren drie telers gereguleerde cannabis aan de coffeeshops in deze gemeenten. De verwachting was dat aanvullend nog twee telers hun teeltproductie op orde zouden hebben om medio juni 2024 cannabis te leveren aan alle tien experimentgemeenten. In juni 2024 blijken echter alleen de drie bekende telers feitelijk aan de coffeeshops te leveren, de twee andere telers hebben vertraging opgelopen in de voorbereidingen.

Op 17 juni 2024 is de overgangsfase van het experiment van start gegaan. Vanaf dat moment mogen de aangewezen telers hun producten verkopen aan de coffeeshops in de tien experimentgemeenten en mogen de coffeeshops deze gereguleerde producten, naast de gedoogde producten, aan de consument verkopen. In een Kamerbrief van 5 augustus 2024 wordt vermeld dat van de in totaal 75

¹⁴⁴ We kunnen in dit kader verwijzen naar twee moties die later, in maart 2024, in de Tweede Kamer zijn aangenomen. Het gaat om een motie van Mutluer (GroenLinks/PvdA) over ‘onderzoeken waar alle toegelaten telers nu staan en of zij binnen negen maanden gereed kunnen zijn om te produceren’ (*Kamerstukken II 2023/2024*, 36279, nr. 17).

Ook is een motie van hetzelfde Kamerlid aangenomen over ‘het introduceren van een ingebruiknameplicht van negen maanden voor de geselecteerde telers’, oftewel: telers zouden binnen negen maanden al productie moeten draaien (*Kamerstukken II 2023/2024*, 36279, nr. 18). Tevens wordt de regering verzocht om de aanwijzing van de telers die niet aan de voorwaarden van de ingebruiknameplicht voldoen in te trekken en de volgende teler op de wachtlijst te benaderen voor deelname aan het experiment.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2022/2023*, 24077, nr. 506.

deelnemende coffeeshops in de tien experimentgemeenten 63 coffeeshops in meer of mindere mate gereguleerde hennep en hasjiesj van drie aanbiedende telers hebben verkocht (stand van zaken augustus 2024)¹⁴⁶.

Aangezien er in augustus 2024 nog geen zicht was op de levering van voldoende gereguleerde producten, ook naar kwaliteit en diversiteit, is de eerder aangekondigde aanvang van de experimenteerfase (16 september 2024) uitgesteld. Een nieuwe datum hiervoor is niet meer nader bepaald. Deze zal bekend worden gemaakt op het moment dat zicht is op de levering van voldoende hennep en hasjiesj naar kwaliteit, kwantiteit en diversiteit om alle coffeeshops in de 10 gemeenten te bevoorraden. Tot dat moment is nog sprake van de overgangsfase van het wietexperiment.

In de Kamerbrief van 5 augustus 2024 wordt ook vermeld dat in augustus 2024 de ingebruiknameplicht van negen maanden aan de aanwijzing van vijf telers is verbonden. Dit betreft 5 van de in totaal aangewezen 10 telers die nog niet zijn begonnen met telen. Dit betekent dat deze telers vanaf dat moment binnen negen maanden moeten zijn gestart met de teelt en dat anders hun aanwijzing kan worden ingetrokken. Hiermee is uitvoering gegeven aan de motie Mutluer, waardoor de voortgang van de telers die nog niet produceren wordt bewaakt¹⁴⁷.

Daarmee is een al eerder genoemde optie (in Kamerbrief van 7 juli 2022¹⁴⁸) om een voorschrift te verbinden aan de aanwijzing als teler ten aanzien van de ingebruikneming van de aanwijzing alsnog, twee jaar later, toegepast.

6.5 Inbreng en ervaringen van cannabistelers in het wietexperiment

In interviews met telers die met de productie van cannabis zijn gestart en met telers die zich nog in de voorbereidingsfase bevinden, zijn hun inbreng en ervaringen met het opstarten van het wietexperiment aan de orde gesteld. Daarin zijn ook enkele knelpunten naar voren gekomen die in hun perceptie een beeld geven van factoren die in het kader van de teeltproductie een vertragende rol hebben gespeeld in de voorbereidingsfase van het experiment.

Hanteren van kwaliteit als norm voor selectie

Geïnterviewde telers geven aan dat zij het opmerkelijk vonden dat de overheid in de selectieprocedure geen kwaliteitsnorm heeft gehanteerd. Een teler stelt hierover: “de overheid heeft, vanuit een soort wensdenken, de lat zo laag mogelijk gelegd om iedereen een kans te geven”. Hierdoor zijn ook verschillende partijen zonder feitelijke ervaring in de hennepteeltveraring (‘maar wel met tomatenkweek’) in de selectieprocedure opgenomen. In de visie van geïnterviewde telers betekende dit dat ook ‘zwakke broeders’ aan de selectie meededen die niet aan de producteisen van kwaliteit (van de NVWA) zouden kunnen beantwoorden.

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 24077, nr. 548.

¹⁴⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 24077, nr. 548.

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 24077, nr. 502.

Locatie van de teelt

Een van de aspecten die tot vertraging heeft geleid, heeft betrekking op de locatie van de teelt. In de aanvraagprocedure is gesteld dat het niet vereist was dat de aanvragende teler op dat moment al feitelijk over een locatie beschikte. De aanvrager diende wel een locatie ‘op het oog’ te hebben en daarvan een plattegrond te presenteren, maar een koop- of huurcontract was niet voorschreven¹⁴⁹. De overweging van de ministeries hierbij was dat indien een locatie wel was vereist, de potentiële kandidaat mogelijk al zou worden geconfronteerd met de kosten van (het bemachtigen van) een locatie, terwijl deze aanvrager nog geen zicht heeft op een feitelijke aanwijzing als teler.

Voor enkele telers bleek dat zij na de selectie en aanwijzing naar een alternatieve locatie dienden te zoeken: er waren al meerdere aanvragen voor een locatie in een bepaalde gemeente of de benodigde omgevingsvergunning werd uiteindelijk niet verkregen¹⁵⁰. Deze situatie leidde tot vertraging en ook tot vragen bij telers over de gevolgde selectieprocedure. In de perceptie van een geïnterviewde teler was de toetsing niet strikt genoeg: “de voorwaarden stonden er wel in, maar waren toch te flexibel, hoe raar dat ook klinkt. Het had strakker moeten met een keiharde voorwaarde. Je mag pas mee doen als je ook een omgevingsvergunning hebt”.

Financiering

In de aanvraagprocedure is ook gewezen op het belang van een deugdelijke financiering, maar het was geen eis dat de teler op het moment van de aanvraag ook feitelijk de beschikking had over de benodigde financiële middelen (een geïnterviewde teler: “we hebben het over een investering van circa 28 miljoen euro”). De financiering is “alleen op papier” gezet en vervolgens geaccepteerd, er is geen feitelijke vermogenstoets uitgevoerd.

De telers zijn in de periode van de aanwijzingsprocedure met sterk gestegen kosten voor de bouw van een teeltlocatie geconfronteerd. Er is een grote kapitaalsbehoefte om grootschalige teelt van cannabis mogelijk te maken (er zijn bedragen voor de investering genoemd van rond de 25-30 miljoen euro, een van de telers spreekt van een investering van 45 miljoen euro).

Een aantal telers heeft de investering mogelijk gemaakt op basis van (deels buitenlandse) kapitaalkrachtige ondernemingen en private financiers die mede aandeelhouder zijn (geworden) in de onderneming van de teler. Enkele telers hebben zichzelf volledig privaat gefinancierd mede door ook relaties aan te gaan met grotere (buitenlandse) cannabisproducenten die in de loting van de telers erbuiten waren gevallen. Deze niet-geselecteerde aanvragers hebben zich vervolgens zakelijk aangesloten bij wel ingelote telers¹⁵¹.

¹⁴⁹ In Nota van toelichting bij het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen.

¹⁵⁰ In augustus 2022 bleek dat de teler Supraleaf, die als tiende teler was geselecteerd, niet de opgegeven locatie op het bedrijventerrein in Zwaag (Hoorn) in handen kon krijgen. Daarmee werd de vergunning voor het telen van cannabis binnen het wietexperiment ingetrokken.

¹⁵¹ In november 2021 verwierf bijvoorbeeld Aurora een aanzienlijk aandelenbelang in Growery B.V., een van de tien succesvolle aanvragers van een cannabisproductielicentie voor het Experiment gesloten coffeeshopketen. Aurora Cannabis Inc. is een Canadese cannabisproducent met meerdere productiefaciliteiten in verschillende landen. Aurora heeft zich inmiddels uit activiteiten in Europa teruggetrokken. Daarnaast heeft de NASDAQ genoteerde Village Farms najaar 2021 een meerderheidsaandeel van de zesde bevestigde teler in het experiment gesloten coffeeshopketen Leli Holland gekocht.

Het is wettelijk niet toegestaan om de aanwijzing voor de teelt in het experiment door te verkopen, maar aandelentransacties en bestuurswisselingen binnen en tussen ondernemingen zijn wel mogelijk. Deze dienden schriftelijk bij de overheid te worden gemeld, zodat een integriteitsonderzoek kon worden gedaan naar de nieuwe bestuurders van de teeltonderneming. Deze wisselingen in organisatiestructuur en financiering bij telers heeft vervolgens tot nieuwe Bibob-procedures geleid.

Bankrekening

Een van de knelpunten in de voortgang betreft het niet verkrijgen van een zakelijke bankrekening door een aantal telers¹⁵²; sommige aangewezen telers hebben wel een bankrekening kunnen openen.¹⁵³ Bij geïnterviewde telers die hier geen problemen mee hebben ondervonden, wordt er op gewezen dat het verkrijgen van een bankrekening en bankgaranties voorwaarden hadden dienen te zijn voor alle telers bij de procedure van aanwijzing voor een vergunning.

Ervaringen procedure door telers

In het algemeen komt naar voren dat aangewezen telers, ondanks dat door de overheid een aantal voorwaarden zijn gesteld inzake het grootschalig telen van cannabis, onduidelijkheden (hebben) ervaren tijdens het aanwijzingsproces die daarna zijn blijven voortbestaan.

In hun perceptie is dit onder andere een gevolg van onvoldoende kennis van de cannabismarkt en van het benodigde teeltproces bij de overheid. Ook ervaren zij bij de feitelijke start van de teeltproductie dat de behoefte aan controle bij de toezichthoudende instanties erg groot is; met name in de opstartfase van de productie zijn er fricties over controles door de Inspectie en de strakke toepassing van het track & trace systeem met alle controlemechanismen daaromheen. Ook is er onbegrip over het gegeven dat de overheid geen gebruik heeft gemaakt van reeds voorhanden zijnde kennis bij telers en andere relevante organisaties inzake functionerende automatiseringssystemen in de teelt. Het track & trace systeem vertoont in hun perceptie een aantal tekortkomingen die voorkomen hadden kunnen worden door onderzoek te doen naar bestaande teeltexpertise en bijbehorende registratiesystemen.

Het politieke debat over het experiment en de ervaren hobbels in de voorbereidingsfase hebben tot slot, naar de inschatting van geïnterviewde telers, bij andere aangewezen telers meegespeeld in hun overwegingen om de plannen voor een teeltproductie met dito grote investeringen al dan niet door te zetten. In de perceptie van de geïnterviewde telers is door het vertraagde proces in de voorbereidingsfase en het politieke debat een (groter) afbreukrisico voor hun (kapitaalintensieve) onderneming ontstaan.

¹⁵² *Kamerstukken II 2021/22, 24 077, nr. 489.*

¹⁵³ *Kamerstukken II 2021/22, 24 077, nr. 502.*

6.6 Conclusie

De telers zijn als producent van cannabis de eerste schakel in de voorgestelde gesloten coffeeshopketen. Voor de stap richting een gereguleerde geteelde productie van cannabis door aangewezen telers, diende eerst 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. Een van de vragen voor het begrip van het verloop van de voorbereidingsfase is op welke wijze de werving en selectie van telers heeft plaatsgevonden en op welke wijze deze procedure invloed heeft gehad op de voorbereidingsfase van het experiment.

Lange procedure bij selectie en aanwijzing telers

Het selectie- en aanwijzingsproces van cannabistelers heeft een lange periode in beslag genomen en grote invloed gehad op het proces tijdens de voorbereidingen van het experiment. De aanwijzing van de tiende teler in maart 2023 betekent dat, gerekend vanaf de loting van de telers in december 2020, de selectie van alle 10 telers na 26 maanden is afgerond. Dit heeft deels te maken met de langere procedure bij de laatste drie telers, aangezien (al) in november 2021 is aangegeven dat de eerste zeven telers waren aangewezen en dat zij in principe waren gestart met de ‘voorbereidende handelingen’ voor het opzetten van de teeltbedrijven. Deze voorbereidende fase heeft uiteindelijk om meerdere redenen veel tijd gekost.

Toetsing van de aanvraag voor cannabisteelt

In het eerste selectieproces van telers zijn bij de aanvraag om enkele plannen gevraagd: een teeltplan, een bedrijfsplan en een beveiligingsplan. Bovendien zijn aanvullende vragen gesteld over de expertise met plantenteelt, naar de mogelijke locatie en mogelijke financiering. Dit leidde tot een lichte toetsing, op papier, waarbij de invulling van de eisen niet nader geconcretiseerd hoefde te worden: een aantoonbare expertise met hennepsteelt was geen harde voorwaarde, evenals het beschikken over een teeltlocatie en voldoende financiële middelen. De selectie aan ‘de voorkant’ heeft daarmee een erg open karakter, voor een groot aantal belangstellende ondernemers. Bij de toetsing op papier is niet nader te bepalen 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. De overheid heeft in dit kader onvoldoende condities geschapen en gehandhaafd om een tijdige, succesvolle start van de cannabisteelt door telers mogelijk te maken.

In de vervolgfase, na de loting en aanwijzing van telers blijkt dat een of meerdere van deze factoren leiden tot een aanzienlijke vertraging in de productie van cannabis en aldus in de start van het experiment. Het uitgangspunt van de ministeries dat pas met het experiment kan worden gestart op het moment waarop “de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de geproduceerde hennep en hasjes voldoende is om de deelnemende coffeeshops volledig en bestendig te kunnen bevoorraden” ging zich daarbij steeds meer wreken en is een sterk belemmerende factor geweest in de voortgang van het wietexperiment.

Teeltlocatie

Het ontbreken van de feitelijke beschikking over een (definitieve) locatie voor de telers in enkele gemeenten heeft tot lange procedures geleid. De betrokken ministeries hebben daarbij te weinig rekening gehouden met de mogelijke knelpunten die zouden optreden bij de keuze van de locatie, in het licht van bestemmingsplannen, het verkrijgen van een omgevingsvergunning, bezwaren van omwonenden/burgers, e.d. Het advies van de burgemeester in de teeltgemeenten betrof alleen vraagstukken rondom openbare orde en veiligheid.

De knelpunten rondom 'teeltlocatie en ruimtelijke ordening' hebben geen aandacht gekregen van de ministeries, terwijl hierin een van de vertragende factoren in het gehele proces is terug te vinden.

In het kader van een landelijke spreiding van locaties van de telers is in de procedure geen selectie criterium opgenomen waarbij een geografische spreiding van telers over het land werd meegewogen. De locaties van aangewezen telers bevinden zich veelal in landelijk tuinbouwgebied, met deels een concentratie in het noordoosten van het land. De afstand tussen teeltlocaties/telers en coffeeshops in experimentgemeenten in, bijvoorbeeld, het zuiden van het land (Maastricht, Heerlen) is relatief groot.

Financiering

De overheid heeft weinig zicht gekregen op de feitelijke financiële mogelijkheden van de telers die zijn geselecteerd. Elke teler diende als onderdeel van de selectieprocedure een financieel plan aan te leveren, dat is beoordeeld door een selectiecommissie. In de praktijk betrof dit een aanvraagformulier 'bedrijfsplan' waarin onder meer intentieverklaringen over de financiering diende te worden opgenomen. De ministeries waren van mening dat een nadere financiële onderbouwing en zekerheidsstelling, bij de teler met een status van aanvrager, niet mocht worden verwacht. In de praktijk blijkt dat de financiering van de bouw van de teeltlocaties een groot beroep doet op de beschikbare middelen van de beoogde telers; hiertoe zijn in een aantal gevallen nieuwe ondernemingsverbanden met andere telers en ondernemers aangegaan en financieringskanalen aangeboord. Een en ander heeft consequenties gehad voor de snelheid waarin aangewezen telers gestart zijn met de voorbereiding van hun activiteiten.

Bibob

De Bibob-procedures naar aanleiding van de selectie van telers, heeft in enkele gevallen meerdere maanden in beslag genomen en dit was veelal langer dan de standaardlengte van Bibob-procedures. In de praktijk waren het geen eenvoudige aanvragen om snel te beoordelen en waren er per teler verscheidene factoren die ervoor zorgden dat het proces langer duurde dan verwacht. De overheid is daarin in zekere zin "naïef" geweest.

Bankenproblematiek

De problematiek van telers die geen bankrekening konden openen, is niet voorzien door de betrokken ministeries. Deze problematiek had wel bekend kunnen zijn in het licht van relevante rechtszaken en eerdere afspraken tussen banken en coffeeshops. De verwachting van de ministeries dat, gezien de legale status van aangewezen telers en hun bonafide werkzaamheden, de formele regulering van

de cannabisketen ook voor telers een garantie zou vormen voor onder meer het aangaan van een zakelijke relatie met een Nederlandse bank, bleek niet juist te zijn.

Overleg met relevante betrokkenen, onder andere het ministerie van Financiën, ministerie van EZK, de NVB, de DNB, de Rabobank en ook de telers heeft lange tijd niet tot een oplossing geleid. Afstemming hierover tussen rijksoverheid en het bankwezen is hierin in eerste instantie weinig succesvol gebleken. Nader vervolgoverleg tussen betrokkenen heeft uiteindelijk geresulteerd in afspraken en instructies voor telers en banken, waardoor het voor telers mogelijk werd verder te gaan met hun aanvragen van een bankrekening. De aangewezen telers hebben uiteindelijk allen, voorjaar 2024, een bankrekening bemachtigd waardoor de betreffende telers verder konden gaan met hun voorbereidingen voor de opzet van de productiefaciliteiten.

Voorschrift voor ingebruikneming aanwijzing door teler

Er is tijdens de voorbereidingsfase van het experiment geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een voorschrift te verbinden aan de aanwijzing als teler ten aanzien van de feitelijke ingebruikneming van de aanwijzing. Met dit voorschrift kan de overheid eisen stellen aan de termijn waarop de locatie, waar de hennep zal worden geproduceerd gereed moet zijn voor het starten met de teelt, of de termijn waarop daadwerkelijk met de teelt moet zijn gestart. Daarmee had de overheid kunnen stimuleren dat bij de start van het experiment zoveel mogelijk telers ook feitelijk gereed zouden zijn om cannabis te produceren. Deze optie is wel al twee jaar eerder genoemd (in juli 2022) maar wordt pas na een motie van de Tweede Kamer sinds juli 2024 alsnog toegepast.

Grootschalige cannabisteelt als commerciële onderneming

Een belangrijk element in het wietexperiment is het door een select aantal private ondernemingen grootschalig en gereguleerd laten telen in Nederland van cannabis voor recreatief gebruik. De teelt geschiedt door ondernemingen die, naast enige van oorsprong idealistische visies over de wenselijkheid van volledige legalisering van cannabisgebruik en van de cannabismarkt in Nederland, vanuit een sterk commerciële benadering werken en een expliciet winst oogmerk hebben. De telers werken vanuit holdings en bv's waarin bestuurders en (binnenlandse en buitenlandse) aandeelhouders met hun financiering van de activiteiten grote zakelijke belangen hebben.

In het advies van Krottnerus over de selectie van telers is weinig aandacht besteed aan een bedrijfsmatige benadering van de (potentiële) telers in de cannabisbranche. Tevens is een gewenste, commerciële expertise op dit terrein, voor een breder advies niet meegenomen in de advisering aan de ministers van VWS en JenV. De adviescommissie was daarop ook niet ingericht. Ook de betrokken ministeries van VWS en JenV hebben na de aanwijzingsprocedure geen afzonderlijke expertise meer ingeschakeld voor een gerichte bedrijfsmatige begeleiding van telers.

Inbreng en ervaringen cannabistelers

In het selectie- en aanwijzingsproces van de telers zijn verschillende vertragingsmomenten opgetreden, waardoor de voortgang in de voorbereidingsfase is gehinderd en een start van de experimentele fase is uitgesteld. Sinds de ingelaste aanloopfase, 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 van de genoemde

knelpunten en vertragingen ervaren. 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. Opschaling 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.

7 De coffeeshops in het wietexperiment

In de te realiseren gesloten coffeeshopketen vormen de lokale coffeeshops in de experimentgemeenten de belangrijke eindschakel, namelijk als verkooppunten van gereguleerd geteelde cannabis. In dit licht bespreken we de inbreng en ervaringen van coffeeshophouders met de voorbereidingsfase van het wietexperiment.

7.1 Coffeeshops en toepassing regels wietexperiment

In de 10 experimentgemeenten bevinden zich in totaal 79 gedoogde verkooppunten van cannabis. Er zijn experimentgemeenten met 8 tot 14 coffeeshops (Breda, Tilburg, Arnhem, Groningen, Nijmegen en Maastricht) en experimentgemeenten met 2 tot 3 coffeeshops (Voorne aan Zee, Zaanstad, Heerlen en Almere).

De experimentwetgeving geldt voor alle coffeeshops in de betreffende gemeente. Er is variatie in het gemeentelijk beleid inzake de coffeeshops mogelijk vanwege de lokale regels die een burgemeester op basis van artikel 12 mag stellen en de verplichte handhaving van het I-criterium in de grensgemeenten (Breda, Heerlen en Maastricht).

De voorbereidingsfase van het experiment betekent dat ook de coffeeshops moeten anticiperen op de nieuwe situatie waarin alleen de verkoop van gereguleerd geteelde wiet en hasj is toegestaan. Het gaat voor de coffeeshophouders om relatief grote aanpassingen: in het inkoopproces, relatiebeheer, de bedrijfsvoering, het assortiment en de commerciële aanpak.

Er worden (bestaande en nieuwe) eisen aan hen gesteld ten aanzien van onder meer de in- en verkoop van hennep en/of hasj, de handelsvoorraad, eisen aan verkopend personeel en voorlichting, de verpakking en de tracerings van de hennep of hasj in de coffeeshop. De tracerings van de inkoop, opslag en verkoop van de cannabis in de coffeeshops dient optimaal te verlopen, hetgeen betekent dat de coffeeshophouder de 'cannabisstroom in en uit de winkel' exact dient te registreren. Dit vindt plaats door alle bestellingen van cannabis en de verkoop van cannabis (in potjes, zakjes, verpakte joints) per product te scannen en in het track & trace systeem te verwerken. De coffeeshops worden daarbij gecontroleerd door de IJenV en gemeentelijke toezichthouders (al dan niet geassisteerd door de lokale politie).

7.2 Inbreng en ervaring coffeeshops met voorbereiding wietexperiment

Beoordeling van het initiatief

Er wordt door geïnterviewde coffeeshophouders uiteenlopend gedacht over achtergrond en doel van het experiment, maar de algemeen overheersende mening is dat zij het reguleren van de teelt en inkoop van cannabis wenselijk achten en soms ook uitgesproken toejuichen.

Een groot deel van de coffeeshophouders vindt de problematiek rondom de illegale inkoop via de achterdeur nadelig in hun streven naar regulier ondernemerschap. Een van de geïnterviewde coffeeshophouders in een experimentgemeente stelt: “het experiment is in de basis een goed idee, we zijn klaar met de achterdeur en klaar met het gerommel”. Een andere coffeeshouder wijst op hetzelfde streven: “er hangt een zweem van criminaliteit om ons heen, bij sommigen, daar willen we van af”.

Ofschoon coffeeshophouders tijdens het experiment geen zaken meer mogen doen met de voor hen bekende telers, van wie zij vaak al jaren (illegale) wiet afnemen, achten de voorstanders van het experiment de voordelen van een nieuw aanvoerkanal van gereguleerde, op kwaliteit gecontroleerde, cannabis groot. Shophouders vrezen wel voor een mogelijk verlies aan klandizie, aangezien de gewenste hasj niet eenvoudig gereproduceerd kan worden door de aangewezen telers waardoor gebruikers met deze voorkeur de hasj elders gaan inkopen.

In de interviews met andere coffeeshophouders komt ook naar voren dat dit enthousiasme voor het experiment niet bij alle coffeeshops even groot is. Een belangrijk deel van de coffeeshophouders nam een afwachtende houding aan (“we moeten het nog maar zien”).

De terughoudendheid bij een deel van de coffeeshophouders vloeit, volgens betrokkenen in de branche, mede voort uit het verloop van het proces en de vele onzekere factoren in het experiment waar zij weinig invloed op hebben. Coffeeshophouders hebben nu het idee dat “zij hun nek uitsteken” door mee te doen met het experiment, terwijl er geen garanties zijn dat hun deelname en te plegen investeringen in voorzieningen en personeel zich zal terugbetalen in een succesvol experiment waarvan zij ook op termijn zullen (blijven) profiteren. Er is, kortom, onzekerheid bij de coffeeshophouders over het toekomstperspectief: “wat gebeurt er na het experiment?”.

De overgang naar de nieuwe, experimentele situatie wordt door afwachtende coffeeshophouders tot op zekere hoogte ook met enige argwaan bekeken, aangezien zij in het verleden op meerdere momenten door overheidsmaatregelen het gevoel kregen dat hun bestaansrecht ernstig werd betwijfeld en aangetast. Een geïnterviewde coffeeshouder: “de overheid heeft ons in het verleden altijd als een soort criminelen behandeld en nu zijn we ineens een zakelijke partij?”. Een vertegenwoordiger van een cannabisvereniging stelt hierover: “in de terminologie gesloten coffeeshopketen zit al een soort wantrouwen van de overheid, waarom wordt het niet een transparante coffeeshopketen genoemd”?

Anderzijds wordt in interviews ook vertrouwen in het bestaansrecht van coffeeshops geuit: “men weet bij de overheid ook wel dat ze ons niet uit de markt kunnen houden”. Een coffeeshouder noemt het ook een erkenning voor de coffeeshopbranche: “een voordeel om wel mee te doen aan het experiment is dat je naam gezuiverd wordt (...); geen stigma meer wat pappa doet”. Een andere geïnterviewde coffeeshouder: “Normalisering is belangrijk, de cannabismarkt is te veel in de illegale setting geplaatst door overheid en anderen” (...) “we gaan van een grijze naar een witte markt”. Onzekerheid over het verloop van het experimentele traject, de mogelijke resultaten en vooral de politieke behandeling daarvan na de formele afloop van het experiment, is voor een deel van de coffeeshophouders geen redenen meer tot zorg. Een deel van de coffeeshophouders in de experimentgemeenten vindt het van belang om nu ‘in de trein te springen’ (een coffeeshouder: “het

experiment moet slagen”) terwijl andere coffeeshophouders tijdens de voorbereidingsfase nog een afwachtende houding hebben.

Voorlopige bedenkingen bij geïnterviewde coffeeshophouders en informanten in de coffeeshopbranche over het experiment zijn van velerlei aard, zowel inhoudelijk als commercieel:

- ofschoon het experiment een regulering van de cannabismarkt beoogt, blijft in deze opvatting toch nog sprake van een zekere stigmatisering van de branche en van de gebruiker; “het is een regulering van de markt, niet een legalisering”;
- een groot deel van de coffeeshophouders is bevreesd dat de kwaliteit en diversiteit van het aanbod zal verdwijnen, met name wat betreft de hasj (“Goeie hasj uit Marokko vervang je niet met eigen teelt, qua smaak, geur, beleving”);
- er wordt gevreesd voor inkomstenderving voor vooral de coffeeshops die nu klanten met een voorkeur voor Marokkaanse hasj bedienen (“zij verliezen een belangrijk deel van de omzet”);
- er zijn twijfels over de mogelijke marktontwikkeling waarbij ‘monopolisering’ in de branche door een bundeling van enkele partijen in de keten van productie en verkoop van cannabis zich kan voordoen. Er is sprake van een samengaan van enkele grootschalige telers en coffeeshophouders die mogelijk leidt tot een meer kansrijke positie in de markt voor enkelen, waardoor niet meer de belangen van de hele branche centraal staan.

Verwachtingen over deelname

Bij de aanmelding van de gemeenten voor het experiment zijn de lokale coffeeshops op de hoogte gesteld van de wensen van de lokale overheid om voor het experiment genomineerd te worden. De als zodanig beoordeelde verplichting voor alle coffeeshops in een gemeente om mee te doen aan het experiment, hebben de coffeeshophouders vervolgens, deels schoorvoetend, geaccepteerd mede gezien de consequentie van een niet-deelname. In de visie van een geïnterviewde coffeeshophouder: “het was geen vraag om mee te doen, het antwoord was al duidelijk”. Formeel beschouwd leidt een voornemen van een coffeeshophouder om niet te willen deelnemen niet tot een sluiting door een burgemeester. Maar als een coffeeshophouder na de start van het experiment besluit niet te voldoen aan de gestelde eisen, kan een burgemeester zijn bevoegdheden inzetten, zoals waarschuwen, (tijdelijke) sluiting of intrekking van de vergunning.

Voorwaarden voor succes coffeeshops in experiment

De coffeeshophouders benoemen vanuit hun optiek twee voorwaarden om het experiment te laten slagen: voldoende aanbod van gereguleerd geteelde wiet én hasj, in kwaliteit en variëteit, en een prijs van deze cannabis die concurreert met het huidige aanbod in de bestaande gedoogmarkt en in de straathandel. Vanuit de overheid is in dit kader aangegeven dat de prijsbepaling van inkoop van cannabis een aangelegenheid is van ‘de markt’, tussen de telers en de coffeeshophouders. Er vindt hierin geen regulatie plaats vanuit de overheid. Het marktmechanisme dient, volgens de ministeries, voor een goede balans te zorgen. Voor de coffeeshophouders is dit echter een onzekere factor, aangezien de prijs van de cannabis voor een belangrijk deel door de aangewezen telers, en mogelijk andere factoren, zal worden bepaald. Er is onzekerheid in hoeverre er voldoende concurrentie tussen telers zal zijn om de prijs en kwaliteit van de gereguleerde cannabis aantrekkelijk te krijgen en houden voor de coffeeshops.

Aandachtspunten in voorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase van het experiment komen verscheidene inhoudelijke en praktische aspecten naar voren die voor een goede uitvoering van het experiment door de coffeeshops van groot belang zijn en die bij hen tot veel vragen hebben geleid.

Globaal beschouwd hebben de vragen betrekking op het aanbod van cannabis, de fasering van het traject en een scala aan aspecten die in meer of mindere mate te maken hebben met 'bedrijfsvoering' van de coffeeshops (aankoop voorraad cannabis, voorraadbeheer, registratie van voorraad, beveiliging, transport en expertise bij verkoop). Deze aspecten zijn ook aan de orde gesteld in de communicatie met de ministeries, onder meer via het door de departementen ingestelde overleg in het 'Coffeeshopnetwerk' (CS-netwerk, zie ook hoofdstuk 9 over 'communicatie').

Een ander deel van de vragen heeft een bredere strekking over juridische vraagstukken (waaronder toepassing van het I-criterium) en de mogelijke toepassing van het systeem van 'schaarse vergunningen' in het coffeeshopbeleid.

We bespreken ze in het volgende.

Voldoende aanbod voor de coffeeshops, in variëteit en kwaliteit van wiet, en van hasjiesj door telers

Naast vragen of er voldoende aanbod zal zijn van de geteelde wiet, mede gezien de gewenste kwaliteit en variëteit, maken coffeeshophouders zich zorgen of de aangewezen telers in goede hasj kunnen voorzien. Deze zorg hebben coffeeshophouders al kenbaar gemaakt op de eerste bijeenkomst van het 'coffeeshopnetwerk' met de ministeries (30 oktober 2020). Ook op de tweede bijeenkomst van dit netwerkoverleg (18 december 2020, na de loting van de telers) hebben de coffeeshophouders gevraagd of bij de selectie van telers ook verder is gekeken naar diversiteit in aanbod van de telers, bijvoorbeeld naar de productie van hasjiesj en edibles. Deze zorgen zijn in vervolgbijeenkomsten van het netwerk herhaald.

Bij de aanvraag voor een teeltvergunning hebben aspirant telers moeten aangeven tenminste 10 soorten hennep en/of hasjiesj te kunnen gaan telen (en in totaal 6500 kilo per jaar). Het is echter uiteindelijk aan de teler zelf wat en hoeveel hij precies gaat telen; in dit kader is met andere woorden niet door de overheid gesteld dat telers hasjiesj of bepaalde variëteit moeten aanbieden, maar enkel dat er minstens 10 variëteiten dienen te worden gekweekt. In de eis van minimaal 6500 kilo produceren, is (wel) ook berekend wat nodig is om hasjiesj te produceren.

Voor een aantal coffeeshops vormt de verkoop van hasj een belangrijk deel van de omzet van de coffeeshop. Dat varieert in de totale markt, gemiddeld beschouwd, rond de 20-25% van de verkoop en het is niet uitgesloten dat sommige coffeeshops daar gezien hun klanten ruim boven zitten¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Dit betreft voornamelijk uit het buitenland afkomstige hasj. Doorgaans bieden coffeeshops meer wiet- dan hasjproducten aan, met een hogere gemiddelde prijs per gram voor wiet dan hasj (zie ook Mennes et al., 2023). Coffeeshops die relatief veel klanten met een migratieachtergrond hebben, geven aan dat zij ook verhoudingsgewijs meer (Marokkaanse) hasj verkopen en derhalve mogelijk meer klanten zullen moeten overtuigen van de kwaliteit van de te produceren Nederlandse hasj. Uit de rapportage Nulmeting 2022 van het wietexperiment komt naar voren dat 17% van de coffeeshopbezoekers in de (experiment)gemeenten hasj koopt en 77% wiet (Mennes et al., 2024).

Er is geen verplichting voor de telers voor het produceren van hasjiesj.¹⁵⁵ Dit is een belangrijk punt voor de meeste geïnterviewde coffeeshops aangezien zij verwachten dat een belangrijk deel van hun klanten op andere locaties op zoek zal gaan naar een (straat)dealer die wel hasj aanbiedt en vervolgens niet meer naar de coffeeshop zal terugkeren voor het (gereguleerde) aanbod.

De meningen zijn uiteenlopend over de te verwachten kwaliteit van de hasj die aangewezen telers in meer of mindere mate zullen gaan produceren. Een deel van de coffeeshophouders is van mening dat de hasj uit Marokko, Afghanistan of Nepal die zij nu verkoopt, qua smaak, geur en beleving niet te vervangen is door nederhasj. Anderen zijn hierover minder stellig en hopen op een goede vervangende hasj door de Nederlandse telers.

Het aanbod van hasj is echter mede afhankelijk van de telers die voor de productie van nederhasj hogere kosten moeten maken. Om de kwaliteit van de Marokkaanse hasj na te bootsen moeten bijvoorbeeld vijfmaal zoveel wietplanten worden gekweekt en ligt het rendement lager dan bij de productie van wiet. Ook in die situatie is het echter de vraag of de smaak en beleving van de nederhasj vergelijkbaar zal zijn met de Marokkaanse hasj en door klanten van de coffeeshops wordt gewaardeerd.

Het vraagstuk van het gewenste aanbod van cannabis (wiet en hasj) is meerdere malen aan de orde gesteld in het coffeeshopnetwerk, waarbij de ministeries het onderwerp ook eenmaal als centraal agendapunt hebben opgenomen voor een aparte bijeenkomst¹⁵⁶. Daarin is de vraag aan coffeeshops gesteld wanneer zij tevreden zouden zijn met het aanbod. Het verzoek om meerdere soorten hasj is daarin benoemd, maar er zijn geen garanties door de ministeries hieromtrent benoemd aangezien de productie van soorten cannabis bij de telers is gelegd.

In de productie van cannabis wijzen coffeeshophouders daarnaast op de wens om een gevarieerd aanbod te verkrijgen waarbij de markt niet wordt gedomineerd door enkele telers. De eerste selectie van telers en de vertraging in het vervolg van de aanwijzing van andere telers, roept de vraag op of er voldoende concurrentie op de markt zal zijn om het aanbod op peil te houden met voldoende variatie en een acceptabele prijs. Ook geven coffeeshophouders aan dat er “onderlinge relaties” zijn tussen een aantal telers en coffeeshophouders in een aantal gemeenten die in hun ogen de gewenste marktwerking kunnen verstoren.

Voorraad cannabis bij coffeeshops

In het Besluit voor het experiment is aangegeven dat tijdens de overgangs- en experimentfase een maximale handelsvoorraad van een week (een weekomzet) mag worden aangehouden. Er geldt wel een verbod op externe stashplekken (er mag alleen voorraad worden gehouden in de coffeeshop, in een kluis of bij de teler).

¹⁵⁵ De overheid heeft geen eisen gesteld aan het aantal soorten dat een teler moet produceren. Telers hebben wel bij de selectieprocedure aan moeten geven hoeveel soorten en welke soorten wiet en hasj zij voornemens waren te produceren, als onderdeel van het teeltplan.

Er is door de overheid in het kader van de gewenste diversiteit wel een voorwaarde geformuleerd van een minimale voorraad bij de telers van 15 verschillende soorten wiet en 10 verschillende soorten hasj alvorens de experimenteerfase kan starten. Dit is in totaal van alle telers die kunnen leveren. De voorwaarde van de benodigde diversiteit vloeit voort uit het advies van de commissie Kottnerus van 2018. Deze commissie heeft dit advies gebaseerd op rondetafelgesprekken met experts en op onderzoek van het Trimbos-instituut (Rigter en Niesink, 2018).

¹⁵⁶ Overleg ministeries van VWS en JenV met coffeeshophouders, bijeenkomst ‘Special Edition: Ervaren kwaliteit’, 30 september 2021.

Het is aan de gemeenten om te bepalen welke hoeveelheid wiet als 'weekvoorraad' per coffeeshop wordt beschouwd. Met een ruimere voorraad wordt de verkoop van de gereguleerde producten in praktische zin vergemakkelijkt, in die zin dat niet alleen meer voorraad voorhanden is maar ook het (beveiligd) vervoer tussen telers en coffeeshops minder vaak hoeft plaats te vinden.

Overgangsfase

Er is in het wietexperiment een overgangsfase ingebouwd waarbij coffeeshops tijdelijk zowel het nieuwe, gereguleerde aanbod van cannabis als het bekende, gedoogde assortiment mogen verkopen. Consumenten kunnen in deze periode met het nieuwe aanbod kennis maken en coffeeshops dienen het bestaande aanbod af te bouwen. In de voorbereidingsfase van het experiment is de termijn voor de overgangsfase tweemaal gewijzigd. Na een consultatieronde met onder meer de coffeeshops is de termijn van nul naar zes weken gegaan. Mede naar aanleiding van de ervaringen met het proces in de aanloopfase en verwachtingen van de ministeries over het moment waarop de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de gereguleerde producten voldoende zou zijn, hebben de ministers van VWS en JenV voorjaar 2024 besloten om de overgangsfase niet zes weken, maar drie maanden te laten duren. Deze overgangsperiode van drie maanden is najaar 2024 met een onbekende termijn verlengd.

Beveiligd vervoer en opslag

Coffeeshophouders hebben in het overleg met de ministeries aangegeven zorgen te hebben over de zichtbaarheid van het beveiligd vervoer, het opslaan van grotere hoeveelheden cannabis in de coffeeshops en het risico op overvallen. De veiligheid van het personeel komt volgens de coffeeshophouders daarbij in het geding. Dit thema is vast onderdeel geworden voor de bijeenkomsten van het coffeshopnetwerk.

Track & trace systeem cannabis

Voor de geslotenheid van de keten is een track & trace systeem van de cannabis opgezet dat eisen stelt aan verschillende handelingen van (onder meer) de coffeeshophouder bij de ontvangst, opslag en verkoop van de cannabis. De vraag naar een praktische uitvoerbaarheid van dit track & trace systeem is een continu aandachtspunt in het overleg met de ministeries. Ook zijn alle coffeeshops in de experimentgemeenten door medewerkers van het ministerie (of van JenV of van VWS) bezocht en in bijna alle gevallen was ook een medewerker van Justid daarbij aanwezig voor uitleg over het track & trace systeem.

Preventie en voorlichting

Om de consumenten goed te kunnen voorlichten, is door de overheid ook aandacht gevraagd voor de expertise van het personeel van de coffeeshop. In het Besluit (artikel 6) staat opgenomen dat een cursus door het personeel moet worden gevolgd, maar er staat geen verplichting in welke cursus dit moet zijn. Door de ministeries is aangegeven dat de eis voor een preventiecursus alleen geldt voor verkopend personeel en dat er in principe geen certificaat of specifieke aanbieder verplicht is, tenzij de betreffende gemeente daar aanvullende eisen aan stelt.

Toepassing van het I-criterium voor coffeeshops in (grens)gemeenten

Coffeeshops in experimentele grensgemeenten vrezen voor een strikte(re) handhaving van het I-criterium. Dit zou kunnen leiden tot minder (buitenlandse) klanten en dito minder omzet. Dit leidt mogelijk niet alleen tot een “aanzienlijke inkomstenderving” maar naar hun idee ook tot een minder sterke positie bij de teler bij wie ze minder zullen afnemen. Dit zou mogelijk kunnen leiden tot hogere prijzen die de teler berekent voor deze coffeeshops.

Uit onderzoek komt naar voren dat de wenselijkheid van het (gaan) handhaven van het ingezetenen-criterium mede afhankelijk is van de ‘beginsituatie’ in een gemeente. Zowel het wel als het niet handhaven van het ingezetenen-criterium kan leiden tot de gewenste lokale resultaten, afhankelijk voor welk probleem het ingezetenen-criterium een vermeende oplossing is (Mennes en Bieleman, 2019).

Schaarse vergunningen en geldingstermijn van lokale (gedoog)beschikkingen¹⁵⁷

Een vraag voor de coffeeshops is wat er gebeurt met de vergunningen van de coffeeshops in de gemeenten waar wordt gewerkt met een systeem van schaarse vergunningen. Zij lopen mogelijk het risico dat zij geen nieuwe gedoogverklaring krijgen na het einde van het experiment vanwege de verplichting om iedereen gelijke kansen te geven in geval van schaarse vergunningen. Een aantal coffeshophouders in de experimentgemeenten merkt op dat hun lokale vergunning tijdens of net na het experiment vervalst. Voor hen voelt het ‘wrang’ dat zij tijdens het experiment wel de risico’s dragen, maar dat er geen garantie is dat zij een vergunning na het experiment behouden. Het thema van de schaarse vergunningen is met name een aandachtspunt voor het lokaal coffeshopbeleid in gemeenten en heeft geen (formele) invloed op de start van het experiment gehad.¹⁵⁸

7.3 Conclusie

De 79 lokale coffeeshops in de 10 experimentgemeenten vormen de eindschakel in de verkoop van de gereguleerd geteelde cannabis. De inbreng en ervaringen van deze coffeeshops zijn relevant in het licht van het draagvlak en voor een adequate uitvoering van het experiment. Het merendeel van de geïnterviewde coffeshophouders ondersteunt het idee van het experiment en vindt het reguleren van de teelt en inkoop van cannabis wenselijk. Ook bij cannabisverenigingen en lobbyisten is, wel met enige kritische kanttekeningen, draagvlak voor het experiment. Een groot deel van de coffeshophouders vindt de huidige problematiek rondom de illegale inkoop via de ‘achterdeur’ nadelig in hun streven naar regulier ondernemerschap. Zij zien grote voordelen van een nieuw aanvoerkanal van geregleerde, op kwaliteit gecontroleerde, cannabis. Er zijn door hen in de voorbereidingsfase wel grote twijfels geuit over het mogelijk aanbod van voldoende en kwalitatief goede hasj door de aangewezen telers in Nederland.

¹⁵⁷ Op 13 september 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee belangrijke uitspraken gedaan die gevolgen hebben voor de manier waarop gemeenten coffeeshops reguleren. Ten eerste zijn besluiten tot weigering, verstrekking of intrekking van een gedoogverklaring van coffeeshops voortaan appellabel; ten tweede kunnen exploitatie- en gedoogverklaringen die zien op coffeeshops voor beperkte tijd worden verleend. Zie: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/september/vergunningen-coffeeshops-wel-tijdelijk/>; <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/september/bezwaar-beroep-coffeeshops-mogelijk>.

¹⁵⁸ In dit kader is overleg tussen gemeenten, de rijksoverheid en de VNG in het leven geroepen om gemeenten hierbij te ondersteunen. Hiertoe is ook een interne landelijke notitie voor betrokken instanties opgesteld; ‘Het leerstuk van schaarse rechten tijdens het wietexperiment’.

De overgang naar de nieuwe, experimentele situatie wordt door coffeeshophouders ook deels met enige terughoudend en soms argwaan bekeken vanwege de in hun ogen sterke negatieve stereotyping van de gehele coffeeshopbranche in het verleden door politici, bewindslieden en ambtenaren van de rijksoverheid. Deze gereserveerdheid komt mede voort uit het trage verloop van het proces en de vele onzekere factoren in het experiment waar zij weinig invloed op hebben. Ook is er onzekerheid over het toekomstperspectief, na het experiment. In de wetgeving en planning van het experiment wordt in dit kader alleen over een 'afbouwfase' gesproken.

Het experiment brengt een grote verandering voor de coffeeshops met zich mee: alleen de in- en verkoop van gereguleerd geteelde wiet en hasj is (straks) nog toegestaan. Hieraan voorafgaand dienen zij relatief grote aanpassingen door te voeren, onder meer in inkoopproces, relatiebeheer, bedrijfsvoering, assortiment en commerciële aanpak. Er worden bestaande en nieuwe eisen gesteld ten aanzien van de in- en verkoop van hennep en/of hasj, de handelsvoorraad, eisen aan verkopend personeel en voorlichting, de verpakking en de tracering van de hennep of hasj in de coffeeshop. De tracering van de inkoop, opslag en verkoop van de cannabis in de coffeeshops dient optimaal te verlopen, hetgeen betekent dat de coffeeshophouder de cannabisstroom in en uit de winkel exact dient te registreren. Dit vraagt om veel praktische handelingen met het scannen van codes, waardoor het track & trace systeem adequaat wordt bijgehouden. De coffeeshops worden daarbij gecontroleerd door de IJenV en gemeentelijke toezichthouders (al dan niet geassisteerd door de lokale politie).

Coffeeshophouders zijn gefocust op een financieel gezond bedrijfsmodel. Zij zijn daarbij in de keten vooral afhankelijk van de productie van voldoende, gevarieerde en kwalitatief goede, gereguleerde cannabis waarvoor zij een acceptabele (concurrerende) prijs willen betalen. Als de telers in staat zijn om een dergelijk aanbod te realiseren, zal dit, volgens de meeste geïnterviewde coffeeshophouders, de opmaat kunnen vormen voor een geslaagd wietexperiment.

8 Toezicht en handhaving, opsporing en vervolging in het wietexperiment

In hoofdstuk vier zijn de formele positie en rollen van landelijke overheidsorganisaties, lokale overheden en private partijen in de voorbereiding en geplande uitvoering van het experiment besproken. In de regelgeving van het wietexperiment, met name in het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen en het Aanwijzingsbesluit van de landelijke toezichthouders, zijn de formele rolverdeling en verantwoordelijkheden van betrokken organisaties uitgebreid en specifiek verwoord.

Aangezien het een regulering betreft van een illegale cannabismarkt, die in voorgaande jaren door aan de overheid verboden organisaties alleen gedoogd werd, is ook sprake van andere en/of aanvullende taken bij reeds op dit terrein opererende organisaties en bij organisaties die hierin nog geen rol en taak hadden. Het vraagt in dit licht niet alleen om een (her)positionering van taken en rollen, maar ook van visies hoe op deze (tijdelijke) regulering van (een deel van) de cannabismarkt om te gaan.

In voorgaande hoofdstukken zijn de inbreng en ervaringen van de lokale overheden besproken (als experiment- en als teeltgemeente), in dit hoofdstuk belichten we de organisaties die zich richten op toezicht en handhaving en op opsporing en vervolging. We beantwoorden daarbij de volgende onderzoeksvragen:

- op welke wijze hebben bij het experiment betrokken (landelijke) toezichthouders inhoudelijke inbreng geleverd op het thema toezicht en handhaving en wat zijn de ervaringen bij de inzet en samenwerking?
- op welke wijze hebben bij het experiment betrokken (landelijke) organisaties inhoudelijke inbreng geleverd op het thema opsporing en vervolging en wat zijn de ervaringen bij de inzet en samenwerking?

8.1 Inbreng en ervaringen landelijke organisaties bij toezicht en handhaving

8.1.1 Inbreng en ervaringen van de Inspectie Justitie en Veiligheid

Bij de inbreng en ervaringen van de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) bespreken we de invulling van hun hoofdtaken en ervaringen met afstemming en voorbereiding van toezicht en handhaving. Het gaat om: de nieuwe rol van de Inspectie en afstemming, de opbouw van inspectiecapaciteit, toezicht op de productie van cannabis bij telers, toezicht op beveiliging teeltlocatie en beveiligd vervoer, toezicht op de opslag en verkoop van gereguleerd geteelde cannabis bij coffeeshops en afstemming toezicht en handhaving.

Nieuwe rol Inspectie Justitie en Veiligheid en afstemming

De IJenV houdt toezicht op de geslotenheid van de keten in zijn totaliteit, vanaf de teelt tot en met de verkoop in de coffeeshops. Daartoe past ze het ontwikkelde track & trace systeem toe.

Voor de Inspectie is het toezicht op de cannabisketen een nieuwe activiteit voor de organisatie. Hiertoe zijn, volgens betrokkenen bij de inspectie, veel voorbereidingsactiviteiten nodig geweest. Dit

kostte tijd en dit proces wordt door betrokkenen bij de organisatie als ‘uitdagend’ omschreven. Het vergde veel ambtelijk en bestuurlijk overleg met meerdere partijen waarbij, naar geïnterviewden van de Inspectie stellen, niet ieders positie en inzet helder was. Zo hebben de feitelijke toezichthouders (IJenV en NVWA) een andere rol dan de politie en het OM en over dit gemaakte onderscheid in rollen en taken diende afstemming plaats te vinden.

Het opstellen van het gezamenlijk arrangement kostte “redelijk veel tijd” (ongeveer een jaar) omdat ook alle partijen op één lijn moesten komen en niet alle partijen tijdig waren en consistent in de voorbereiding van hun afspraken. Zo varieerde het draagvlak voor de gedetailleerde afspraken in het arrangement tussen de organisaties waardoor conceptteksten over de samenwerking met vooral de politie en het OM meerdere conceptversies heeft gekend. Ofschoon het opstellen van het gezamenlijk arrangement meer tijd kostte dan deze partijen hadden gewild en voorzien, heeft deze omstandigheid geen aanwijsbare invloed gehad op het verdere verloop van het proces in de voorbereidingsfase van het experiment.

Opbouw inspectiecapaciteit

De Inspectie is van oudsher een toezichthoudende inspectie en de handhavingstaak voor het experiment is nieuw voor de organisatie. De IJenV heeft voor deze handhavingstaak vanaf 2019 de eerste aanzetten gedaan voor de opbouw van een aparte afdeling waarvoor zij eerst de inzet van medewerkers (i.c. handhavingsinspecteurs) van andere Inspecties heeft gevraagd.

Medewerkers bij de Inspectie geven in interviews aan dat zij “bij nul moesten beginnen”, maar andere inspecties zagen geen taak voor zichzelf weggelegd in het experiment. Er is een team van ongeveer 7 fte opgericht dat mede toeziet op de handhaving in de cannabismarkt (met drie inspecteurs). Het team wordt ook ondersteund door een datascientist die toeziet op track & trace systeem, dat door Justid wordt onderhouden. De uitbreiding van personele capaciteit bij de IJenV en Justid is mogelijk gemaakt door financiering vanuit de experimentgelden.

Toezicht op de productie van cannabis bij telers

De Inspectie JenV heeft haar toezicht voor het Experiment gesloten coffeeshopketen in 2022 operationeel gemaakt.¹⁵⁹ Zij is gestart met toezicht op één teler die al langer aan het produceren is; vanaf najaar 2023 is het toezicht uitgebreid naar in totaal drie telers. Ten aanzien van de telers heeft de inspectie zowel een toezichthoudende als een handhavende taak.

De aangewezen telers mogen ten behoeve van de start van hun teeltproductie van hennep gedurende een periode van twee weken moederplaten ‘binnenhalen’. Het gaat voor de Inspectie vervolgens om toezicht op afstand door middel van het track & trace systeem, waarbij door hen alle stappen in het proces worden geregistreerd “vanaf een plant van 20 cm bij de teler tot en met de verkoop van een jointje in de coffeeshop”. Ook dient door de teler alles geregistreerd te worden in geval van verplaatsingen, van snijden, van afval, van proefjes, et cetera. De Inspectie volgt dit proces op basis van uitdraaien in het systeem, waarbij om het systeem gesloten te houden alles wat met ‘cannabis’ te maken heeft een streepjescode en/of QR-code heeft gekregen (plantje, zakje, potje, voorgedraaide verpakte joints, et cetera).

¹⁵⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid, Jaarbericht 2022, p.7.

Als overtredingen worden geconstateerd, gaat de Inspectie in principe over tot handhaving en worden ook politie en OM geïnformeerd. Als er een ernstige overtreding is, wordt ook het ministerie geïnformeerd en kan tot een intrekking van de aanwijzing voor de teler worden overgaan. Hiertoe is ook een ‘escalatiemodel’ opgesteld waarin is aangegeven in welke gevallen de ministers worden geïnformeerd en hoe vaak. Ook kunnen er onaangekondigde fysieke controles bij de telers plaatsvinden door de Inspectie (dit vindt volgens de plannen in principe eenmaal per zes weken of naar aanleiding van signalen vanuit de registraties plaats).

Toezicht op beveiliging teeltlocatie en beveiligd vervoer

De ministers hebben regels opgesteld over de gewenste beveiliging van de teeltlocatie¹⁶⁰. Daarover zijn de ministeries ook door de politie geadviseerd. De teler dient een beveiligingsplan op te stellen en de uitvoering daarvan wordt ter plaatse door de inspectie gecontroleerd. De IJenV ziet ook toe op het gebruik van gecertificeerd beveiligd vervoer, waarbij de cannabis vanaf de teler binnen 96 uur bij de coffeeshop dient te worden afgeleverd.

Toezicht op de opslag en verkoop van gereguleerde cannabis bij coffeeshops

De coffeeshops mogen (na de voorbereidingsfase van het experiment) uitsluitend cannabis aanwezig hebben en verkopen die bij de aangewezen telers is ingekocht. De Inspectie voert de controles op de geslotenheid van de keten bij de coffeeshops uit aan de hand van fysieke inspecties, maar vooral ook door op afstand toezicht te houden door middel van het monitoren van data. In 2022 heeft de Inspectie dit toezicht op afstand nader ontwikkeld.

De inspectie stelt in staat te zijn om de data uit het registratiesysteem zodanig te analyseren dat ze op afstand het ‘lekken’ van cannabis kan detecteren uit de geregistreerde handelingen bij telers en coffeeshops. Naast het systeem bij de telers is bij de coffeeshops een track & trace systeem van toepassing waarbij ingekochte cannabis bij ontvangst met streepjes/QR-codes in het systeem dient te worden ingescand en bij verkoop aan de consument weer te worden uitgescand. Dit geheel dient tot een waterdicht controlesysteem te leiden van productie tot verkoop van gereguleerde cannabis.

Afstemming toezicht en handhaving

Het toezicht van de IJenV geldt zoals gezegd ook voor de coffeeshops in de experimentgemeenten; de handhaving aldaar vindt echter door de lokale overheid plaats (alleen voor de eisen gesteld aan de gesloten keten houden beide partijen toezicht). Het toezicht op de coffeeshops vindt daarbij zowel plaats door de IJenV als door de lokale overheid. Volgens geïnterviewden bij de Inspectie “doen wij dan niet meer dan kijken, constateren en informeren van de gemeente en of deze vervolgens handhaaft is aan de gemeente”. De IJenV geeft aan in dit kader behoefte te hebben aan een helder handhavingsbeleid van gemeenten aangezien zij nu per gemeente afzonderlijk afspraken dienen te maken.

Geïnterviewden bij de Inspectie zijn van mening dat de overlappende bevoegdheden het toezicht van Inspectie en gemeente “complex” maakt. Daarnaast leidt het ontbreken van handhavingsbevoegdheden van de IJenV bij hen tot vragen over de werkbaarheid van de afspraken.

¹⁶⁰ In de Aanwijzing zijn voorwaarden opgenomen aan de teler op het gebied van beveiliging. Daar hebben de teeltgemeenten en IJenV ook input op geleverd.

Gezien de handhavende taak van de gemeente in de coffeeshops is in het gehele kader van toezicht en handhaving volgens medewerkers van de Inspectie “een complex stelsel van bevoegdheden” ingericht¹⁶¹. Een wijziging hierin wordt, volgens de betrokken ministeries, niet wenselijk geacht vanwege de huidige regierol van de burgemeester bij OOV-vraagstukken in de gemeente, waaronder bijvoorbeeld, indien nodig, ook de sluiting van een coffeeshop.

8.1.2 Inbreng en ervaringen van de NVWA

Toezicht op productkwaliteit cannabis

De NVWA opereert als toezichthouder op de productkwaliteit van de door de aangewezen telers geproduceerde cannabis. In het eerste stadium van het wietexperiment is beoordeeld welke taken wel of niet bij de NVWA behoren voor het toezicht. Dit heeft geresulteerd in de afspraak dat de NVWA op de productveiligheidseisen, kwaliteitseisen en de verpakkingseisen van de cannabis toezicht zou gaan houden. Voor het toezicht op de geslotenheid van de keten is, zoals gesteld, de IJenV primair verantwoordelijk.

Opbouw inspectiecapaciteit

De NVWA is bij het wietexperiment betrokken omdat er sterke parallellen zijn met de inzet van de NVWA met toezicht op het terrein vanuit de wetgeving ten aanzien tabak en alcohol (ook wat betreft kwaliteit en verpakking, die niet ‘aanmoedigend voor gebruik’ mag zijn). De zorgen die vanuit de coffeeshopbranche en consumenten zijn geuit over de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen in gedoogde wiet, zijn mede een reden om dit aspect mee te nemen in de kwaliteitseisen voor de te produceren gereguleerde cannabis¹⁶².

In dit proces diende een aantal nieuwe elementen in de kwaliteitsbeoordeling te worden opgenomen omdat het testen van cannabis als product voor de NVWA een nieuw vakgebied is. De NVWA beschikt al over kennis van microbiologie, maar bij cannabis als “nieuw product” dient zij opnieuw te kijken naar de te gebruiken meetmethoden (bijvoorbeeld bij de laboratoriummethode voor de beoordeling van hasj). Hiertoe is ook extra personele capaciteit beschikbaar gekomen door financiering vanuit de experimentgelden.

Controle van de teelt

De NVWA heeft de afspraak met de ministeries iedere teler een aantal keer per jaar te inspecteren. Zij stelt hierin ook ‘risicogericht’ te werken, hetgeen kan betekenen dat telers waarvan de inspectie weet dat zij zich aan de regels houden minder vaak worden gecontroleerd. Bij de planning van haar controles werkt de NVWA eigenstandig, maar zij overlegt hierover ook met de IJenV.

De NVWA plant samen met IJenV een startbezoek op het moment dat een teler op locatie start met bouwen. De inspectie van de telers start daarna feitelijk als zij gaan produceren; vooralsnog is de NVWA gestart met de inspectie van de eerste drie, producerende telers. Bij de inspectie van de telers zet de NVWA drie inspecteurs in voor de startgesprekken.

¹⁶¹ Voor zover bekend is door de IJenV overigens niet om een wijziging hierin verzocht.

¹⁶² Binnen de NVWA is dit met name in de startfase een aandachtspunt geweest voor de afdeling Gewasbeschermingsmiddelen. Daarbij is onder meer de vraag geweest welke middelen wel of niet toegelaten worden (ook in samenwerking met het RIVM).

Testen van geteelde cannabis

De NVWA heeft geen specifieke, uitgebreide evaluaties vooraf gedaan van de productkwaliteit van gedoogde cannabis in Nederland. Zij heeft wel een producttest verricht op monsters van gedoogde cannabis die gekocht zijn in een pilotgemeente. Hierbij is gekeken naar de mogelijke aanwezigheid van vijf zware metalen en zijn microbiologische testen uitgevoerd.¹⁶³

De NVWA geeft aan dat de telers zelf verantwoordelijk zijn voor de teeltproductie en derhalve ook voor de kwaliteit van de cannabis. De NVWA zal niet alle geteelde cannabisbatches onderzoeken, maar de telers dienen zelf ook de laboratoriumonderzoeken te publiceren en bepalen of zij de cannabis, gezien de kwaliteit, op de markt kunnen zetten. De NVWA heeft zicht op de laboratoriumuitslagen van een bepaalde partij cannabis aangezien deze resultaten moeten worden opgenomen in het track & trace systeem. De NVWA heeft alleen toegang tot dit systeem voor de kwaliteitscontrole van het product, maar heeft geen verdere bemoeienis met het track & trace systeem.

THC en edibles

In het kader van het wietexperiment is door de ministeries besloten geen maximum te stellen aan het THC-gehalte van de gereguleerd geproduceerde wiet of hasj. De NVWA geeft aan dat zij hierin de regels volgt en dat het THC-gehalte van de cannabis door de teler alleen op de verpakking vermeld moet worden. Een korte aanvullende veldverkenning binnen onderhavig onderzoek wijst uit dat in de coffeeshops in de experimentgemeenten gereguleerd geproduceerde cannabis van de drie telers wordt verkocht met een THC-gehalte variërend van 20% - 25%.

De NVWA houdt ook de ontwikkeling van 'edibles' in de gaten aangezien deze tijdens het experiment, binnen de gestelde eisen, door de aangewezen telers geproduceerd mogen worden. Edibles zijn voedselproducten zoals koekjes, brownies, gummies en lolly's die cannabis bevatten en vormen een populaire manier om de effecten van cannabis te ervaren zonder wiet of hasj te roken. Het produceren en verkopen van edibles gemaakt met rauwe wiet en hasj houdt op zich geen verandering in van het beleid in; het bereiden van edibles met hennepolie (lijst I zoals bedoeld in de Opiumwet) is niet toegestaan. Coffeeshops mogen alleen edibles verkopen die zijn gemaakt met 'rauwe' cannabis. Het gebruik van concentraten is verboden. De edibles moeten tijdens het experiment bereid en verpakt worden door de telers. Het is voor coffeeshops verboden om edibles te verkopen die zijn gemaakt met extracten van cannabis.

¹⁶³ In de planning van het vervolg van het experiment is opgenomen dat het Trimbos-instituut zal kijken naar de verschillen in de productkwaliteit tussen gereguleerde en gedoogde wiet en of de gereguleerde teelt inderdaad 'minder schadelijk' is.

8.2 Inbreng en ervaringen landelijke organisaties bij opsporing en vervolging

8.2.1 Inbreng en ervaringen van de politie

Advies van de politie bij voorbereiding experiment

In het advies over het conceptwetsvoorstel ‘uniform experiment gesloten coffeeshopketen’ aan de minister van JenV (maart 2018)¹⁶⁴, geeft de politie aan dat er vooral een rol is voor de IGJ¹⁶⁵ en NVWA als toezichthouders in het experiment. De rol van de politie beperkt zich, naar eigen zeggen, tot de inzet op opsporing van strafbare feiten mochten deze aan de orde zijn.

Ook adviseert de politie om de locatie gebonden beveiliging rondom het experiment neer te leggen bij de telers en coffeeshophouders door de inzet van particuliere beveiligers.

Beperkte inzet politie bij toezicht en handhaving in wietexperiment

Bij de voorbereidingsfase van het experiment heeft de politie vervolgens aangegeven dat zij, mede vanwege het mogelijke capaciteitsbeslag op de organisatie, geen controlerende taak op zich zou nemen aangezien zij geen taak voor de politie ziet in het lokale toezicht op de vergunningverlening aan coffeeshops. De politie beschouwt het wietexperiment primair als een bestuursrechtelijk experiment met een taak voor de bestuurlijke handhaving. Een optreden van de politie zal (alleen) volgen als er een overtreding is van de Opiumwet en er in de opsporing en vervolging dient te worden geacteerd.

De politie staat daarmee in de uitvoering op enige afstand van het experiment. Aangezien de politie in haar fenomeenonderzoek Drugs¹⁶⁶ echter constateert dat de cannabismarkt ook een gewelddadige markt is, waarin bijvoorbeeld kwekers worden geript, heeft de politie wel inspraak opgeëist in de vormgeving van het experiment voor onder meer het thema ‘beveiliging’. Zo heeft de politie om een beveiligingsplan voor de teeltlocaties (zowel pand als personeel) en voor het vervoer van de cannabis naar de verkooppunten gevraagd. Ook heeft de politie adviezen gegeven bij de Bibob-screening van de telers. Ofschoon de politie geen feitelijke taak in het toezicht zal uitoefenen, is zij aldus wel betrokken geweest bij de vormgeving van het experiment. De politie is deelnemer aan enkele relevante werkgroepen, agendalid van het Bestuurlijk Overleg en aan hen wordt om advies gevraagd bij besluitvorming van de ministeries.

De politie werkt met het OM samen in het geval ‘flagrante overtredingen’ van de regels van het experiment zich gaan voordoen. Hiertoe is een gezamenlijk centraal meldpunt van politie en OM ingericht.

¹⁶⁴ Brief korpschef Akerboom aan ministerie van Justitie en Veiligheid, 6 maart 2018. Volgens het advies van de politie: “Indien de voorschriften van het experiment niet worden nageleefd, is de opheffing van het verboden karakter, zoals is opgenomen in artikel 3 van deze wet, immers niet van toepassing. Dat heeft tot gevolg dat de strafbaarstellingen van de Opiumwet in volle omvang van toepassing zijn en het in de laatstgenoemde wet opgenomen handhaving instrumentarium kan worden ingezet om naleving af te dwingen of overtredingen te bestraffen”.

¹⁶⁵ Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd; voor de toezichthoudende rol is later de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) aangewezen.

¹⁶⁶ Nationale Politie, DLIO (2022). De narcostand van Nederland. Fenomeenbeeld drugs 2021.

Beoordeelde invloed van experiment op criminaliteit

Een succesvolle geslotenheid van de cannabisketen zou volgens de assumpties van het model mogelijk kunnen leiden tot een afname van de cannabisgerelateerde criminaliteit. De geïnterviewde sleutelpersonen bij de politie zetten echter vraagtekens bij de invloed van het experiment op de criminaliteit binnen de drugsbranche en op de mogelijk daarmee gepaard gaande vermindering van de totale criminaliteit. Een van de veronderstellingen in de regulering van de drugsmarkt is dat deze tot een aantasting van het criminele verdienmodel zal leiden. Het is echter nog de vraag welke effecten reguleringsstrategieën op de bedrijfsmodellen en modus operandi van cannabis gerelateerde criminele organisaties en groepen in Nederland zullen hebben.

Zo zou de criminaliteit rond de cannabisproductie en -handel zich kunnen verplaatsen naar andere typen drugscriminaliteit. Bovendien zijn er volgens de politie aanwijzingen dat de verwevenheid van drugscriminaliteit met mensenhandel en illegale prostitutie groot is. De verwachtingen over het mogelijke uitstralingseffect van het wietexperiment in het licht van de criminaliteitsbestrijding zijn bij de politie derhalve niet groot. Een geïnterviewde vertegenwoordiger van de politie stelt hierover: “Nederland is een wereldspeler in de productie van wiet en een groot gedeelte van de teelt is bestemd voor de export” (...) “het experiment zal hier weinig aan veranderen”. In dit licht dienen we ons volgens een geïnterviewde bij de politie te bedenken dat: “de illegale hennepsteelt en de export van cannabis in Nederland een basisinkomen voor veel criminelen is geworden”.

Een recent ‘Fenomeenbeeld Drugs’ van de politie laat in dit kader echter ook zien dat de legalisering van de hennepsteelt in de VS en Canada tot een toename leidt in Nederland van de in- en doorvoer van buitenlandse hennep. Als gevolg daarvan zou de georganiseerde hennepsteelt in Nederland zijn afgenomen en buitenlandse afzetmarkten minder behoefte hebben aan Nederlandse hennep. De Nederlandse hennepsteelt zou daarmee aan belang hebben ingeboet (Vermeulen et al., 2024).

8.2.2 Inbreng en ervaringen van het Openbaar Ministerie

Advies van het OM bij voorbereiding experiment

Het OM heeft bij haar advisering ten tijde van het conceptwetsvoorstel een aantal kritische vragen gesteld over de feitelijke doelen en verwachtingen ten aanzien van het resultaat van het experiment (advies april 2018)¹⁶⁷. Het College van procureurs-generaal meende inzake het wetsvoorstel dat nog onvoldoende was uitgewerkt wie belast zou worden met het toezicht op de naleving van het experiment, welke bevoegdheden in dat kader konden worden toegepast en welke vervolgstappen genomen moesten worden als de voorwaarden van het experiment niet werden nageleefd. Ofschoon hierin door het OM veel vragen zijn gesteld, blijkt in het licht van de Opiumwet dat het experiment geen specifieke consequenties heeft voor de strafrechtelijke vervolging. Bij een niet-naleving van de voorwaarden waaronder het experiment plaatsvindt, kan volgens het OM de Opiumwet “gewoon” ten volle worden gehandhaafd.

¹⁶⁷ Hofstee, G. T. (2018). Advies conceptwetsvoorstel Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen, OM/PG, 3 april 2018.

Visie op voorbereidingsfase experiment

In de visie van het OM wordt binnen het experiment, ‘via de achterdeur’ van de coffeeshops, slechts een deel van de cannabismarkt zichtbaar en gereguleerd. De illegale hennepsteelt, de straathandel en, volgens een geïnterviewde Officier van Justitie, de levering “aan huis door scootertjes van meerdere soorten drugs” is daarmee nog redelijk onzichtbaar en wordt niet door het experiment aangetast. Voor de opsporing en vervolging op basis van de Opiumwet geldt dat het reguliere optreden van het OM gehandhaafd blijft.

Een geïnterviewde van het OM stelt hierover: “het experiment verandert daar niet veel aan” (...). “Ook de grootschalige drugshandel blijft gewoon doorgaan; de aanpak in 10 gemeenten heeft hier geen grote invloed op. De winstmarges in de hennephandel zijn groot en de pakkans is klein...”.

Het OM uit in de interviews enkele bedenkingen over met name de eerste voorfase van het experiment, waaronder een niet scherpe definitie van de doelen en van de reikwijdte van deze doelen waar het gaat om criminaliteitsbestrijding. Ook hebben geïnterviewden bij het OM de indruk over de eerste voorfase dat oorspronkelijke uitgangspunten van het experiment onder invloed stonden van “de sterke wens om vanuit de overheid een commerciële markt te willen reguleren” (deze wens betreft ook een politieke wens die is verwoord in het regeerakkoord).

Het OM is van oordeel dat de overheid hierin prudent dient op te treden, mede vanwege de niet altijd doorzichtige financiële verbindingen (deels eigenaarschap) tussen coffeeshops, telers en aandeelhouders in deze organisaties. Een geïnterviewde bij het OM stelt hierover dat “de overheid zich meer moet realiseren dat het een commerciële markt is, met mogelijke uitwassen”.

Oordeel positie OM in experiment

In het wietexperiment is volgens het OM voor een bepaalde route gekozen die vooral past binnen een bestuurlijk experiment. Dit vraagt in deze visie primair om een bestuurlijke handhaving, met een beperkte rol voor het OM. Het OM neemt in het kader van het experiment deel aan overleggen op verschillende niveaus, maar geeft aan geen deelnemer aan het experiment te zijn aangezien het primair bij de bestuurlijke handhaving ligt¹⁶⁸.

Aangezien echter controle van de cannabismarkt van belang wordt geacht, kan het OM besluiten tot een opsporingsonderzoek en vervolgingsbeslissing bij ‘flagrante overtredingen’ van de regels van het experiment. Hiertoe is een centraal meldpunt ingericht, bemand door politie en OM.

De politie en het OM hebben vooruitlopend op de aanloopfase van het wietexperiment in Breda en Tilburg gewezen op de mogelijke risico’s van twee handhavingsregimes, waarbij zowel 500 gram gedoogde als 500 gram gereguleerde producten in de coffeeshops verkrijgbaar zijn en verkocht worden.

¹⁶⁹ Dit heeft mogelijke consequenties voor de handhaafbaarheid en effectiviteit van het toezicht en leidt mogelijk tot misbruik. De politie en het OM stellen dat de tijdelijke aanwezigheid van twee stromen, van zowel gedoogde als gereguleerde cannabis, in de coffeeshop niet aansluit bij de kern van het experiment, te weten een gesloten gedecriminaliseerde coffeeshopketen.

¹⁶⁸ In Beslisnota als bijlage bij Kamerbrief Stand van zaken Experiment gesloten coffeeshopketen 17 juni 2024. *Kamerstukken II 2023/2024*, 24 077, nr. 545.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II 2022/2023*, 24 077, nr. 515.

De aanloopfase in Breda en Tilburg heeft uitgewezen dat een ‘dubbel handhavingsregime’ geen problemen heeft opgeleverd voor het toezicht en de handhaving¹⁷⁰. Het vooraf helder informeren van coffeeshophouders is hierin van belang gebleken om onduidelijkheid over eisen onder coffeeshophouders te voorkomen.

8.3 Conclusie

In het onderzoek zijn vragen gesteld naar de wijze waarop betrokken partijen inhoudelijke inbreng hebben geleverd op het thema toezicht en handhaving en naar de ervaringen die zij hebben bij de voorbereidingen over inzet en samenwerking. Deze vraag is ook gesteld naar de wijze waarop betrokken partijen een inbreng hebben geleverd op het thema opsporing en vervolging.

Voor de conclusies die hier geformuleerd zijn, dient bedacht te worden dat deze betrekking hebben op de *voorbereidingsfase* van het experiment. De ervaringen met toezicht en handhaving en met opsporing en vervolging zullen pas worden opgedaan bij de feitelijke start van het experiment.

Inbreng en ervaringen landelijke instanties voorbereiding toezicht en handhaving

In het wietexperiment zijn nieuwe, specifieke taken toebedacht aan de Inspectie JenV en aan de NVWA. De Inspectie controleert op de geslotenheid van de keten op basis van ontwikkelde track & trace systeem en incidentele controles bij de telers. De NVWA opereert als toezichthouder op de productkwaliteit. De taken en bevoegdheden van de Inspectie JenV, NVWA, gemeenten, politie en OM zijn opgenomen in een toezichts- en handhavingsarrangement.

Inbreng en ervaringen van de IJenV

Voor de IJenV is het toezicht op de cannabisketen een nieuwe activiteit voor de organisatie waarvoor zij veel voorbereidingsactiviteiten diende op te zetten. Dit kostte tijd en dit proces is als ‘uitdagend’ omschreven. Ook de handhavingstaak is een nieuwe activiteit voor de Inspectie. Er is een geheel nieuw team opgericht dat mede toeziet op de handhaving in de cannabismarkt. Er is bovendien veel ambtelijk en bestuurlijk overleg met meerdere partijen geweest waarbij niet ieders positie en inzet helder was. Zo heeft de rol van de feitelijke toezichthouders (Inspectie JenV en NVWA) een ander karakter dan van de politie en het OM.

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 overlappende bevoegdheden in het toezicht roept vragen op over de werkbaarheid van de afspraken.

¹⁷⁰ In Beslisnota als bijlage bij Kamerbrief Stand van zaken Experiment gesloten coffeeshopketen 17 juni 2024. *Kamerstukken II 2023/2024, 24 077, nr. 545.*

Track & trace systeem

Ten behoeve van het toezicht op de telers en vervolg in de keten is, in opdracht van VWS en JenV, een track & trace systeem door Justid ontwikkeld. Dit systeem is zelfstandig door de organisatie vanaf de basis opgebouwd en heeft verschillende kinderziekten ondergaan. Deze zijn tijdens de aanloopfase in Tilburg en Breda nader onderzocht en technisch beschouwd voor een belangrijk deel verholpen.

Inbreng en ervaringen van de NVWA

De NVWA houdt toezicht op de productveiligheidseisen, kwaliteitseisen en de verpakkingseisen van de gereguleerde cannabis. Dit toezicht ten aanzien van het product 'cannabis' is een nieuw vakgebied voor de NVWA. De NVWA is wel al bekend met de bestuursrechtelijke handhaving, maar de processen voor cannabis als nieuw product zijn deels aangepast. Ook is meer personele capaciteit hiervoor beschikbaar gekomen. De NVWA zal iedere teler in principe enkele keren per jaar inspecteren, maar zal gezien de beschikbare capaciteit ook 'risicogericht' werken. De NVWA geeft aan dat de telers zelf verantwoordelijk zijn voor de teeltproductie en derhalve ook voor de kwaliteit van de cannabis.

De NVWA heeft toegang tot het track & trace systeem voor de kwaliteitscontrole van het product, maar heeft geen verdere bemoeienis met het dit systeem. Bij de meetmethoden van cannabis als nieuw product (met name bij hasj) heeft de NVWA meer tijd moeten uittrekken, maar dit heeft in het gehele proces niet tot vertraging geleid.

Inbreng en ervaringen landelijke instanties voor opsporing en vervolging

De politie en het OM kunnen met betrekking tot het wietexperiment als 'observanten op afstand' worden omschreven. Beide organisaties beoordelen het wietexperiment als voornamelijk een bestuurlijk experiment, met een belangrijke taak voor bestuurlijke handhaving. Een optreden van de politie en eventuele vervolging door het OM zal pas volgen als er strafbare feiten zijn en er in de opsporing en vervolging dient te worden geacteerd. Dit zal plaatsvinden indien sprake is van 'flagrante overtredingen' van de regels van het experiment. Hiertoe is een centraal meldpunt ingericht, bemand door politie en OM. Het OM neemt in het kader van het experiment deel aan overleggen op verschillende niveaus, maar geeft aan geen deelnemer aan het experiment te zijn aangezien het primaat bij de bestuurlijke handhaving ligt.

In de praktijk van de voorbereidingen van het experiment blijkt dat de politie en het OM desalniettemin wel invloed hebben uitgeoefend op formuleringen in de wet- en regelgeving, met name bij regels opgenomen in het Besluit van het experiment. Dit kan bijvoorbeeld worden teruggevonden in de eerder gestelde begrenzingen in de aanwezige voorraad cannabis in de coffeeshops. Ook hebben politie en OM bezwaren geuit tegen het ontstaan van twee 'handhavingsregimes' in de overgangsfase die in hun visie de mogelijkheid om de geslotenheid van de keten te controleren, aantast. De politie heeft ook geadviseerd over het thema 'beveiliging'. Zo heeft de politie om een beveiligingsplan voor de teeltlocaties (zowel pand als personeel) en voor het vervoer van de cannabis naar de verkooppunten gevraagd. Ook heeft de politie adviezen gegeven bij de Bibob-screening van de telers.

9 Communicatie en afstemming rondom het wietexperiment

In de voorbereiding van het experiment door de rijksoverheid is ‘communicatie’ een belangrijk element, niet alleen om het Nederlandse publiek op de hoogte te stellen van deze bijzondere beleidsvoornemens, maar vooral om in eerste instantie verscheidene stakeholders te informeren, bij de plannen te betrekken en draagvlak te creëren. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

- Op welke wijze is er tot op heden over het experiment gecommuniceerd?

9.1 Toepassing informatiekkanalen voor stakeholders en publiek

Voor de ministeries van JenV en VWS betekende de start van de voorbereidingsfase ook de toepassing van een communicatiestrategie via verschillende kanalen en het opstarten van formeel en informeel overleg met stakeholders. In dit kader zijn ook verschillende informatiekkanalen gebruikt en formele werkgroepen en informele vormen van overleg opgezet.

Informatiekkanalen

Gedurende de voorbereidingsfase van het experiment heeft de overheid de volgende informatiekkanalen ingezet:

- er is een informatiedeling over de (ontwikkeling van) wet- en regelgeving met de TK en EK geweest door middel van Kamerbrieven en overleg met commissies in de TK;
- stakeholders in het experiment konden hun aanvragen indienen en aanvullende informatie opvragen via een centraal/digitaal aanspreekpunt dat door de ministeries was opgezet; daartoe is het aanvraagloket (mailbox VWS) en Inbox JenV beschikbaar gesteld. De informatie aan stakeholders is ondersteund met periodieke mails vanuit de departementen;
- er is binnen de website van de Rijksoverheid ook voor het bredere publiek ruimte gemaakt voor het experiment als een apart onderwerp: ‘Experiment gesloten coffeeshopketen (wietexperiment)’. Dit is een overzichtelijke site waarin een groot aantal onderwerpen over het experiment, ook actuele onderwerpen, nader worden toegelicht;
- op meerdere deelonderwerpen binnen het experiment zijn door de ministeries factsheets, brochures, handleidingen en bijsluiters (voor stakeholders) opgesteld en verspreid; de informatie daarin is overzichtelijk en toegankelijk. Het gebruik van een logo in deze uitgaven voor het experiment versterkt de herkenbaarheid van de informatie over het experiment.

De rijksoverheid heeft in dit kader derhalve meerdere informatiekkanalen toegepast en de informatie voor zowel publiek als stakeholders op een overzichtelijke wijze over het voetlicht gebracht.

9.2 Overlegvormen met stakeholders

De verantwoordelijke departementen hebben tijdens de voorbereiding van het experiment verscheidene overlegvormen in het leven geroepen ten behoeve van informatie-uitwisseling tussen verschillende categorieën stakeholders. Vanaf februari 2020 zijn met name de volgende zes werkgroepen meer of minder vaak samengekomen:

- werkgroep veiligheid;
- werkgroep lokaal beleid-juridisch;
- werkgroep communicatie;
- werkgroep preventie;
- werkgroep toezicht en handhaving;
- werkgroep teeltgemeenten.

Daarnaast is er periodiek overleg geweest met toezichthouders, de Stuurgroep Track & Trace systeem (waaronder Justid), het Bestuurlijk overleg met burgemeesters, het CS-netwerk met coffeeshophouders en met telers. Op incidentele basis zijn ook expertsessies gehouden.

In het schema zijn de hoofd-overlegvormen voor het wietexperiment nader aangeduid.

Schema Overlegvormen overheid en stakeholders wietexperiment

Overleg Extern	Met wie	Frequentie	Doel
Werkgroep Veiligheid	Rijk, CS-gemeente, Teeltgemeente (later aangesloten), Politie, OM, IJenV	3x per jaar	Informeren en afstemmen over veiligheidsvraagstukken; uitwisselen vragen en informatie
Werkgroep lokaal beleid-juridisch	Rijk met CS- gemeenten	3x per jaar	Ondersteunen en faciliteren kennisuitwisseling gemeenten m.b.t. juridische knelpunten en voorbereiding van het B.O. en mededelen belangrijke informatie/besluiten
Werkgroep communicatie	Rijk, CS-gemeenten Teeltgemeenten (later aangesloten)	2x per jaar	Informeren en afstemmen communicatie
Werkgroep Preventie	Rijk, Preventiemedewerkers van CS-gemeente, Trimbos	2 x per jaar	Preventiemedewerkers aangehaakt houden en ondersteunen bij opzetten preventiebeleid lokaal
Werkgroep toezicht en handhaving	Rijk, CS-gemeenten, Politie, OM, IJenV, NVWA	4x per jaar	Ondersteunen en faciliteren kennisuitwisseling gemeenten in het kader van toezichthoudende taak van de gemeenten
Werkgroep teeltgemeenten	VWS, JenV, teeltgemeente, IJenV	circa 2x per jaar	Voortgang telers en stand van zaken bespreken, ingebrachte punten van gemeenten bespreken
Toezichthouders overleg	NVWA, IJenV, VWS en JenV	om de week	Uitwisselen stand van zaken en voorbereidingen toezichthouders en beleid en regelgeving bespreken en oplossen knelpunten bespreken
Stuurgroep Track & Trace systeem	JenV, VWS, IJenV, Justid en NVWA	Geen regulier overleg	- Beslispunten over bouw en functionaliteiten van het Track & Trace systeem. - Update over de werking van het Track & Trace systeem.

Bestuurlijk overleg	MJenV en MVWS en Burgemeesters van CS- en teeltgemeenten. Politie en OM zijn agenda lid	3 à 4 x per jaar	Informeren burgemeesters stand van zaken en input van de burgemeesters voor beleidsvorming. Daarnaast is het een gezamenlijke voorbereiding op de start en oplossen knelpunten. Soms ook besluitvormend
CS-netwerk	JenV, VWS, 2 coffeeshophouders per gemeente, CS- gemeentebambtenaren	3x per jaar	Ter informatie en voorbereidingen voor CS-houders en mogelijkheid tot vragen stellen CS-houders
Periodiek overleg telers	Telers (individueel), VWS	Elk kwartaal	Voortgang monitoren van telers, beantwoorden van vragen

Op basis van het overzicht van de toegepaste informatiekkanalen en het schema met werkgroepen en andere overlegvormen kan worden geconstateerd dat de betrokken ministeries in principe stevig op de informatievoorziening aan stakeholders en publiek hebben ingezet. De start in een soort ‘nulsituatie’ voor het experiment betekende ook dat de rijksoverheid de nodige inzet diende te plegen, niet alleen om de informatie over te brengen en de afstemming van velerlei afspraken te stroomlijnen, maar ook om het draagvlak bij stakeholders op te bouwen.

We bespreken enkele overlegvormen om de inbreng en ervaringen van verschillende categorieën stakeholders met de communicatie en het overleg nader te duiden.

9.3 Inbreng en ervaringen communicatie en overleg stakeholders

Communicatie rijksoverheid - experimentgemeenten

Uit interviews met beleidsmedewerkers van de experimentgemeenten komt naar voren dat zij over het algemeen positief zijn over de korte lijnen met de departementen en uitwisseling van informatie op de verschillende deelthema's.

De experimentgemeenten waarderen de inzet en intensiteit van het contact dat door de ministeries is geboden; zij zijn over het algemeen positief over de inzet van vertegenwoordigers van ministeries en over hun bereikbaarheid. In een algemene beschouwing van de toegankelijkheid van de informatie over het experiment zijn de gemeenten gematigd positief; het is voor hen mogelijk om bij de ministeries navraag te doen via het specifieke mailadres voor het experiment en daarop wordt in het algemeen naar tevredenheid van de gemeenten gereageerd.

De gemeenten hebben bij aanvang van het experiment expliciet gevraagd om (juridische) ondersteuning, naast een financiële tegemoetkoming, en de experimentgemeenten hebben deze ook ontvangen. De geïnterviewde beleidsmedewerkers beschouwen de (vele) informatielijnen als nuttig, maar naar gelang het proces was er vanwege de samenstelling van de verscheidene werkgroepen steeds meer sprake van een ‘informatie-overload’. In meerdere werkgroepen kwamen vergelijkbare thema's terug en ontstond veel overlap in onderwerpen. Het merendeel van de gemeenten is van mening dat de structuur van het overleg gedurende de voorbereidingsfase efficiënter had kunnen plaatsvinden. Voor de gemeenten zelf betekent het onderscheid naar de deelthema's ook dat meerdere collega's beschikbaar moesten zijn, hetgeen weer om interne coördinatie vroeg binnen de gemeenten. De

experimentgemeenten hebben gedurende het proces ook onderling contact gelegd zodat zij elkaar kunnen ondersteunen bij gezamenlijke vragen.

De ervaringen met de inhoudelijke behandeling van vragen van gemeenten wijzen er op dat, naast positieve reacties, ook op veel aspecten geen (direct) antwoord werd verkregen. Veel vragen bleven openstaan onder meer over de invulling van de onderscheiden fasen in het experiment. Het continue opschuiven van termijnen in de planning maakte, volgens beleidsmedewerkers van de lokale overheden, het informatieproces bovendien minder inzichtelijk en zorgde voor een tempering van de (hoge) verwachtingen over een (spoedige) start van het experiment.

Een van de geïnterviewden bij een experimentgemeente wijst op de wenselijkheid van ‘verwachtingsmanagement’ bij de ministeries over de data die leidend zouden zijn; “de communicatie daarover was nu te vaag”. Daarbij hebben geïnterviewde gemeenten het gevoel dat zij door de rijksoverheid “te weinig werden meegenomen in het proces” en de communicatie “niet transparant” was. Een heldere communicatie over de stappen in het proces en over de planning noemen de gemeenten als belangrijke aspecten om ook het draagvlak in de lokale politiek voor het experiment vast te houden.

Enkele experimentgemeenten steken ook de hand in eigen boezem over een verminderd zicht op het proces en mogelijke vertragende elementen bij de gemeenten zelf. Zo wijzen geïnterviewde beleidsmedewerkers van enkele gemeenten op de personele wisselingen binnen de ambtelijke organisatie gedurende de lange voorbereidingsfase van het experiment. Hierdoor zijn kennis en ervaring op dit dossier intern weggevoerd. Dit is veelal opgevuld door externe inhuur van nieuwe projectleiders. In enkele experimentgemeenten wijzen beleidsmedewerkers ook op wisselingen in het burgemeesterschap, waardoor het politieke draagvlak voor het experiment soms wijzigde. Volgens geïnterviewde beleidsmedewerkers heeft dit het proces ‘lastiger’ gemaakt maar heeft toch niet tot grote vertragingen of beleidsaanpassingen op lokaal niveau geleid.

Communicatie rijksoverheid - teeltgemeenten

De teeltgemeenten geven in interviews aan dat zij in eerste instantie niet bij het informatieproces zijn betrokken. In enkele gevallen voelden zij zich ook overvallen door de aanvraag van een teler in hun gemeente, waarover de ministeries wel contact hadden gehad maar de betreffende teeltgemeente zelf niet. Dit informatieproces buiten de teeltgemeenten om wordt niet positief beoordeeld. Ook wist een aantal gemeenten niet goed hoe (formeel-juridisch) te reageren op de mogelijke komst van een teler. Daartoe zochten de gemeenten juridische ondersteuning bij collega-teeltgemeenten, over onder meer de ruimtelijke ordeningsaspecten, aangezien de gewenste informatie van de ministeries op dit vlak ontbrak.

Communicatie rijksoverheid - coffeeshophouders

Met de voorbereidingen van het experiment zijn ook vanaf najaar 2020 de eerste informatierondes gestart met de coffeeshops in de experimentgemeenten. In een voorfase zijn ook vertegenwoordigers van de coffeeshopbranche in brede zin incidenteel formeel en informeel geconsulteerd door de adviescommissie Knottnerus en door de departementen. De coffeeshophouders ontvangen informatie van de ministeries onder andere via de mail en ook de lokale overheden communiceren met coffeeshophouders.

De twee ministeries hebben oktober 2020 een netwerkoverleg ingesteld tussen ambtenaren van de ministeries van JenV en VWS, contactpersonen van de experimentgemeenten en per experimentgemeente 1-2 coffeeshophouders. Het doel van het coffeeshopnetwerk is het onderhouden van contacten met deelnemende coffeeshophouders uit de tien gemeenten over onderwerpen die gemeentegrens overschrijdend zijn. In het overleg zijn het beleid en de praktische voorbereiding voor de deelnemende coffeeshops aan de orde gekomen. De experimentgemeenten zijn door de ministeries ook gevraagd voor het netwerk, aangezien de gemeente als het aanspreekpunt benoemd is voor coffeeshophouders.

Dit netwerk heeft in de periode 2020-2023 gemiddeld 2-3 maal per jaar (online) vergaderd; in totaal is negenmaal overlegd. Het merendeel van de geïnterviewde coffeeshophouders is gematigd positief over de mogelijkheid om op deze wijze met de overheid te communiceren. Dit hebben zij, naar eigen zeggen, niet eerder op deze wijze mogen meemaken. Coffeeshophouders hebben vooral waardering voor de open opstelling van de betreffende beleidsmedewerkers die bij deze overleggen betrokken waren en de gevoelde intentie om dit experiment te laten slagen.

Anderzijds zijn er ook kritische geluiden vanuit coffeeshophouders: er waren (veel) personele wisselingen vanuit de ministeries in het overleg, coffeeshophouders hadden de indruk dat vertegenwoordigers van de ministeries in eerste instantie nog weinig zicht hadden op de werking van de cannabismarkt en van productkenmerken en vertegenwoordigers van de departementen hadden, in de perceptie van de coffeeshophouders, geen mandaat om tijdens het overleg iets te beslissen of toe te zeggen. Daardoor bleven er veel “open eindjes” over, zoals ook door gemeenten in hun netwerk is geconstateerd.

De deelname van coffeeshophouders aan bijeenkomsten was echter ook soms beperkt tot een deel van de oorspronkelijke deelnemers en deze deelname nam af gedurende het proces. Een geïnterviewde coffeeshophouder geeft aan dat, in zijn perceptie, “gedurende het lange traject een deel van de coffeeshophouders het (overleg) heeft opgegeven”.

Veel coffeeshophouders halen informatie over het experiment ook op via hun eigen kanalen, waarvoor zij bijvoorbeeld een WhatsApp-groep hebben samengesteld. Daarnaast verzamelen coffeeshophouders ook informatie via fysieke en digitale bijeenkomsten die de cannabisbonden en -verenigingen organiseren. Sommige lokale coffeeshopnetwerken zijn van oudsher goed georganiseerd en hebben vaak ook contact met het lokaal bestuur; er zijn echter ook gemeenten waar de organisatiegraad van de coffeeshophouders laag is.

9.4 Conclusie

Gezien het grote maatschappelijk en politiek belang en vernieuwende karakter van het wietexperiment, is een heldere communicatie richting politiek, stakeholders en publiek van belang. Een van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de wijze waarop tot op heden door de ministeries over het experiment is gecommuniceerd. In de voorbereidingsfase van het experiment hebben de twee ministeries een communicatiestrategie opgezet, waarbij de overheid via verschillende informatiekkanalen en het opstarten van formeel en informeel overleg stakeholders en publiek wilde informeren.

Er zijn door de ministeries voor de formele informatievoorziening over het wietexperiment verschillende informatiekanalen toegepast om politiek, landelijke en lokale bestuurders, stakeholders en breed publiek op de hoogte te stellen. Het gaat, naast de Kamerbrieven, om een centraal/digitaal aanspreekpunt voor stakeholders en een aanvraagloket, periodieke mails voor stakeholders, aparte aandacht binnen de website van de Rijksoverheid en op meerdere deelonderwerpen binnen het experiment zijn door de ministeries factsheets, brochures, handleidingen en bijsluiters (voor stakeholders) opgesteld en verspreid. De formele communicatie is daarmee breed opgezet en informatief.

De ministeries hebben ook verscheidene formele werkgroepen en informele vormen van overleg opgezet. Vanaf februari 2020 zijn werkgroepen met stakeholders samengekomen. Thema's van deze werkgroepen waren veiligheid, juridisch lokaal beleid, communicatie, preventie, toezicht en handhaving en teeltgemeenten. Daarnaast is periodiek overleg gevoerd met toezichthouders, de Stuurgroep Track & Trace systeem, het Bestuurlijk overleg, het CS-netwerk en met telers. Op incidentele basis zijn expertsessies gehouden.

De betrokken ministeries hebben in dit kader stevig op de informatievoorziening aan stakeholders en publiek ingezet. De start in een soort 'nulsituatie' voor het experiment betekende ook dat de overheid de nodige inzet diende te plegen om de informatie over te brengen maar ook om de afstemming van velerlei afspraken in dit voorbereidingstraject te stroomlijnen.

De inzet en intensiteit van het contact vanuit de ministeries wordt door geïnterviewde stakeholders gewaardeerd. Gemeenten zijn over het algemeen positief over de inzet van vertegenwoordigers van de twee ministeries en over hun bereikbaarheid. Bovendien kunnen de gemeenten bij de ministeries navraag doen via het specifieke mailadres voor het experiment en op deze mogelijkheid wordt in het algemeen naar tevredenheid gereageerd.

De opzet van de brede overlegstructuur is in de beginfase gewaardeerd, daarna was deze enerzijds 'gefragmenteerd' en anderzijds sterk overlappend. Veel informatie en overleg verwaterde en de structuur van het overleg en de communicatie wordt door de experimentgemeenten vervolgens als minder efficiënt beschouwd. Ook voor de gemeenten gold dat voor hun informatiepositie een interne projectstructuur gewenst was. De gemeenten constateren dat vertegenwoordigers van de ministeries vaak het antwoord op de (vele) vragen schuldig moesten blijven tijdens de overleggen. Mede vanwege mededelingen van de ministeries in opeenvolgende netwerkoeverleggen dat de planning van de volgende fasen van het experiment wederom was verschoven, ontstond bij betrokkenen in het overleg het beeld dat de ministeries in deze informatievoorziening niet altijd "transparant" waren. De gemeentelijke vertegenwoordigers geven aan dat een goed zicht op het planningsproces van het experiment ook van belang was om het draagvlak in de lokale politiek vast te houden.

De teeltgemeenten hebben enkele malen overleg gehad met het ministerie van VWS in een landelijke werkgroep. Enkele teeltgemeenten hebben ondersteunende informatie van de rijksoverheid gemist (onder andere in het licht van juridische- en ruimtelijke ordeningsvragen), andere gemeenten zijn positiever over het gevolgde communicatieproces en de verkregen informatie van het ministerie van VWS. Een algemeen oordeel is dat de rol die zij als teeltgemeenten moeten of kunnen aannemen door de ministeries expliciet(er) verwoord had kunnen worden.

Coffeeshophouders in experimentgemeenten hebben in het coffeeshopnetwerkoeverleg hun inhoudelijke en praktische zaken aan de orde kunnen stellen. Het merendeel van de geïnterviewde coffeeshophouders is gematigd positief over de mogelijkheid om op deze wijze met de overheid te communiceren. Zij hebben vooral waardering voor de open opstelling van de betreffende beleidsmedewerkers die bij deze overleggen betrokken waren en de gevoelde intentie om dit experiment te laten slagen. Shophouders hebben anderzijds ook kritische opmerkingen over personele wisselingen bij de ministeries in het overleg, de aanwezige kennis van de cannabismarkt en van productkenmerken en het ontbreken van een mandaat om tijdens het overleg ook iets te beslissen of toe te zeggen. De regels die in het Besluit voor de coffeeshops zijn opgenomen, gaven gezien de vele subonderdelen over onder meer inkoop, opslag en verkoop van cannabis aanleiding voor allerlei vragen vanuit de coffeeshophouders.

10 Conclusies en geleerde lessen

Conclusies

De ministeries van JenV en VWS willen in het licht van de start van het wietexperiment 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. Met een evaluatie kunnen geleerde lessen van de eerste zes jaar in de voorbereidingsfase in kaart worden gebracht, zodat deze kennis ook kan worden geborgd. 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. We bespreken deze aan de hand van de onderscheiden hoofdthema’s:

- de ontwikkeling en invulling van het juridisch kader van het wietexperiment;
- de rollen, verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen partijen in wietexperiment;
- de werving en selectie van gemeenten en hun positie in het wietexperiment;
- de werving en selectie van cannabistelers voor wietexperiment;
- de inbreng en ervaringen van betrokken partijen bij het experiment;
- de communicatie en afstemming rondom het wietexperiment.

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 hasjes 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 informatiekkanalen 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 groeimodel 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 schaalgrootte van de aanpak in beleid en uitvoering op voorhand in kaart brengt en op haar merites beoordeelt.

Opbouw van expertise over marktvraagstukken

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. Zo is bijvoorbeeld in de planning weinig rekening gehouden met de voorbereidingstijden en -omstandigheden ten aanzien van de teelt van cannabis (onder meer wat betreft de benodigde aanlooptijden voor het oogsten van een bepaalde kwaliteit cannabis, de kans op mislukking van oogsten en de condities om zo mogelijk kwalitatief goede hasj te telen). In de advisering door de commissie Krottnerus over de opzet van de cannabisketen waren de ministeries daar ook niet expliciet op gewezen. 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 kansspelen, wijzen onder meer uit dat zich nieuwe spelers op de markt zijn gaan begeven die de overheid niet voorzien had en die zich een positie verwierven die men achteraf beschouwd niet wenselijk achtte. Ook deed zich andersom de situatie voor dat bonafide nieuwkomers niet in de prostitutiebranche wilden stappen vanwege de terughoudendheid van de bancaire wereld om in leningen te voorzien (Spapens, 2013; Nelen, 2008).

Deze evaluaties wijzen op het belang van een goede doordenking van de veronderstellingen en verwachtingen die bij een regulering of legalisering van een niet-legale, schaduwmarkt spelen. In het geval van de tijdelijke regulering van een deel van de cannabismarkt zoals binnen het wietexperiment, kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden naar de belangen en invloed van de nog bestaande illegale cannabis telers en -handelaren die mogelijk hun strategie naar prijs, diversiteit in aanbod en naar regio zullen aanpassen. Deze mogelijk aangepaste strategie kan ook consequenties hebben voor de wijze waarop organisaties in opsporing en vervolging nu het wietexperiment beoordelen. Mogelijk onverwachte uitstralingseffecten dienen met andere woorden ook in het vizier van de politie en het OM te komen.

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.

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 verdeelrondes 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 over waren, zouden ook telers zonder teeltlocatie kunnen deelnemen (Diekema en van der Vange, 2024). De bankenproblematiek bij telers had voorkomen kunnen worden als vooraf, bij de aanvraag, de eis

was gesteld dat zij over een bankrekening of bankverklaring dienden te beschikken. 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.

Referenties

Abraham, M., B. van Dijk, D. Hofstra en T. Spapens (2021). *Aanpak georganiseerde Drugscriminaliteit*. Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering. DSP/Tilburg University. WODC.

Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, commissie Knottnerus (2018). *Een experiment met een gesloten cannabisketen*. Den Haag, juni 2018.

Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen, commissie Knottnerus (2019). *Nominatie van gemeenten voor deelname aan het experiment met een gesloten cannabisketen*. Tweede rapportage van de adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen. Den Haag, augustus 2019.

Borman, T.C. (2012). De wetgevingsprocedure bij de centrale overheid. In: S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven; handboek voor de centrale en decentrale overheid*, Deventer: Kluwer 2012.

Bulut, S. en G. Veerman (2010). *Over experimenteer- en horizonbepalingen*. Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Daalder, A.L. (2007). *Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, WODC, Onderzoek en Beleid nr. 249.

Decorte, T. en S. Debbaut (2019). Legaliseren en reguleren van drugs: feiten en fictie. Achtergrondbijdragen. In: *Cahiers Politiestudies. Jaargang 2019-3, nr. 52*, p. 129-148.

Diekema, R. en J. van der Vange (2024). Legale wietexperiment. Artikel *Omgevingsweb*: <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/lessen-voor-de-beleidsmaker-het-legale-wietexperiment/>

Goedvolk, M., M. Leijsen, J. Nijhuis en M. Sabiran (2017). *Scenarioverkenning Cannabis*. Rapportage ex ante impactanalyse. Ministerie van Veiligheid en Justitie en Significant. Barneveld, april 2017.

Hofstee, G. T. (2018). *Advies conceptwetsvoorstel Wet uniform experiment gesloten coffeeshopketen*, WBOM/17797. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Hoorens, S., T. Martinelli, M. Pardal, M. van Laar, R. Sloomweg en B. Senator (2024). *Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik*. Eindrapport. RAND Corporation en Trimbos-instituut.

Inspectie Justitie en Veiligheid, en anderen (2021). *Toezicht- en handhavingsarrangement Experiment Gesloten Coffeeshopketen*. Afspraken tussen de Inspectie Justitie en Veiligheid, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de burgemeesters van de gemeenten Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Hellevoetsluis, Maastricht, Nijmegen, Tilburg en Zaanstad, de Politie en het Openbaar Ministerie aangaande het Experiment Gesloten Coffeeshopketen (EGC).

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Jaarbericht 2022*. April 2023.

Kempen, P.H.P.H.M.C. van en Fedorova, M.I. (2014). *Internationaal recht en cannabis*. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabissteelt voor recreatief gebruik. WODC Rapport 2411. Deventer: Kluwer.

Kempen, P.H.P.H.M.C. van en Fedorova, M.I. (2016). *Internationaal recht en cannabis II*. Regulering van cannabissteelt en -handel voor recreatief gebruik. Positieve mensen-rechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen. Deventer: Wolters Kluwer.

Laar, M. van en M. van Ooyen-Houben (red.) (2009). *Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid*. Den Haag en Utrecht: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum en Trimbos-instituut.

Maalsté, N. en M. Panhuysen (2015). *De wietindustrie: de slag om de achterdeur*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Meesters, M. (2015). *Het failliet van het gedogen. Op weg naar de cannabiswet*. Bestuurlijke werkgroep modernisering cannabisbeleid (de commissie Schneiders). Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Mennes, R. en B. Bieleman (2019). *Position Paper Handhaving I-criterium*, Breuer&Intraval, maart 2019.

Mennes, R., R. Pieper, I. Schoonbeek, E. van der Lee (2023). *Coffeeshops in Nederland 2022*. Aantallen coffeeshops en gemeentelijk beleid 1999-2022. Breuer & Intraval onderzoek en advies.

Mennes, R., Hoorens, S., Laar, M. van, Monshouwer, K., Oomen, P., Pardal, M., Rigter, S., Roodbeen, R., Schoonbeek, I., Senator, B., Olthof, M. (2023). *Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen. Rapportage voormeting 2021*. WODC Rapport 3082A.

Mennes, R., Laar, M. van, Monshouwer, K., Andree, R., Oomen, P., Pardal, M., Leenders, E., Schoonbeek, I., Lee, E. van, Rigter, S., Senator, B., Hoorens, S. (2024). *Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen. Rapportage nulmeting 2022*. WODC Rapport 3082B.

Möhle, M., D. Spronk en L. van Leeuwen (2020). *Advies preventieaanpak Experiment Gesloten Coffeeshopketen*. Trimbos-instituut, Utrecht.

Nationale Politie, DLIO (2022). *De narcostand van Nederland. Fenomeenbeeld drugs 2021*. Zoetermeer, februari 2022.

Nelen, H. (2008). *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Maastricht University.

Nelen, H. (2010). Van normaliseren naar moraliseren. *Justitiële Verkenningen*, 36(6), 14-19.

Nelen, H. en K. Geurtjens (2018). *Evaluatie Project Frontière*. Maastricht University.

Nillessen, M. (2021). *The new cannabisbusiness: what's at stake?* A qualitative study on the role and interests of cannabis entrepreneurs in the Dutch Weed Experiment. Utrecht University.

Ranchordás, S.H. (2018). Experimentwetgeving: pad naar innovatie of de democratische rechtsstaat onder druk? In: Zoeteman, S.S. (red.) (2018), *Experimenteerwetgeving*, Nederlandse Vereniging voor Wetgeving.

Regeerakkoord (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 10 oktober 2017. Den Haag.

Regeerakkoord (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. Regeerakkoord VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021. Den Haag.

Rigter, S. en R. Niesink (2018). *Analyse van het aanbod van hasjsoorten en wietvariëteiten in de Nederlandse coffeeshop*. Een quickscan. Trimbos-instituut, Utrecht.

Spapens, A. C. M., Bunt, H. C., & Rastovac, L. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Boom Juridische Uitgevers.

Spapens, A. (2013). Reguleren van illegale markten: De Nederlandse ervaringen met kansspelen en verdovende middelen. In M. Groenhuijsen, T. Kooijmans, & J. Ouwerkerk (Eds.), *Roosachtig strafrecht*, p. 595-613.

Spapens, T., Muller, T. & Bunt, H. van de (2014). The Dutch Drug Policy from a Regulatory Perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 21, Nr. 1, p. 191–205.

Vermeulen, I.J., Van Mantgem, J., Chessa, T., & Jansen, P. (2024). *Georganiseerde drugscriminaliteit in beeld: Fenomeenbeeld drugs 2024*. Politie, Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies & Eenheid Landelijke Expertise en Operaties.

Voermans, W., P. Eijlander en R. van Meer (2000). *Tempo van de wetgevingsprocedure 1994-1999*, Tilburg: Schoordijk Instituut.

Voermans W.J.M., Napel H.M.T.D. ten, Diamant M., Groothuis M.M., Steunenberg B., Passchier R. & Pack S. (2012), *Wetgevingsprocessen in transitie*. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Zoeteman, S.S. (red.) (2018), *Experimenteerwetgeving*. Nederlandse Vereniging voor Wetgeving.

Summary

Background

Since the 1970s, Dutch soft drugs policy has been characterized by an approach in which the sale of cannabis in coffeeshops is tolerated under certain conditions. However, the production and trade of cannabis are not tolerated and are criminalized under Article 3 of the Opium Act. This creates a somewhat paradoxical situation where a coffeeshop owner cannot legally purchase cannabis but can, legally, sell it. The idea of regulating the supply of cannabis to coffeeshops has been raised multiple times in the House of Representatives and by a group of mayors over the past three decades. However, successive cabinets have rejected this idea, citing international agreements and a political preference for a more repressive coffeeshop policy. The 2015 report 'Het failliet van het gedogen' by the Association of Dutch Municipalities (VNG)¹⁷¹ renewed the political debate and paved the way for a D66-led legislative proposal in the House of Representatives for the legal tolerance of cannabis cultivation and sale through a 'controlled cannabis supply chain.'

Controlled Cannabis Supply Chain Experiment

In its October 2017 coalition agreement, the newly formed Rutte III announced the start of a 'Controlled Cannabis Supply Chain Experiment', in response to the political and administrative discussions and the initiative for a legislative proposal. The cannabis experiment aims to determine if and how regulated, professional growers can supply quality-controlled cannabis to coffeeshops in a decriminalized, controlled chain¹⁷². During the experimental period, cannabis cultivation, distribution, and sale would no longer be punishable under certain conditions. The controlled nature of the chain is intended to prevent interference from illegal cannabis products and producers and leakage of regulated cannabis into channels other than coffeeshops.

The experiment involves a (temporary) regulation of (part of) the cannabis market, not legalization. Through this experimental approach, conducted in 10 medium-sized municipalities, the potential effects of regulation on public health, crime, safety, and nuisance can be measured. According to the cabinet, given potential reactions from surrounding countries, the experiment had to be limited in scope, temporary, and reversible¹⁷³.

¹⁷¹ Meesters, M. (2015). Het failliet van het gedogen (The failure of tolerance. Towards the cannabis law. Administrative working group on modernizing cannabis policy, VNG).

¹⁷² For readability, we refer to the 'cannabis experiment' instead of the 'Controlled Cannabis Supply Chain Experiment.'

¹⁷³ There have been various international developments in this area, allowing the position of the Netherlands in its cannabis policy to be placed in a broader context (see Hoorens et al. (2024). Internationale ontwikkelingen in cannabisbeleid voor recreatief gebruik. International developments in cannabis policy for recreational use).

Objective, Problem Statement, and Evaluation Approach

The cannabis experiment has a long history: the announcement in the Rutte III coalition agreement dates to October 2017, and in December 2023, the municipalities of Breda and Tilburg launched the preparatory phase. The transitional phase began in all 10 selected municipalities in June 2024. The responsible ministries of Justice and Security (JenV) and Health, Welfare, and Sport (VWS) requested an evaluation of the process to gain insight into what 'did and did not go well' in the preparation phase of the experiment. This allows lessons from this phase to be mapped out. BBSO carried out the evaluation, commissioned by the Research and Data Centre (WODC)¹⁷⁴.

The problem statement for the process evaluation is formulated as follows:

"What did and did not go well so far regarding the creation and implementation of the legal framework and the policy that was not directly translated into law or regulations, the roles and responsibilities of and cooperation between involved parties, the recruitment and selection of participating municipalities and growers, the substantive input of involved parties, and the communication, and what lessons can be learned from this?"

The evaluation includes an analysis of the reasons behind the cannabis experiment and the various processes during the six-year preparation phase, involving the cooperation of numerous organizations and parties to enable a controlled chain of regulated cannabis production, distribution, and sale in local outlets. Various types of documents were reviewed, and interviews were conducted with many stakeholders from government organizations at the national and local levels. Discussions were held with representatives from JenV and VWS, members of the Knottnerus advisory committee, mayors of participating municipalities, policy officers from the 10 experiment municipalities, representatives from the National Police and the Public Prosecution Service (OM), and representatives from the Inspection for Justice and Security (IJenV) and the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA). A total of 48 public sector representatives were interviewed. Private sector parties were also involved in the research: interviews were conducted with six designated cannabis growers, 22 coffeeshop owners from the experiment municipalities, six informants from the coffeeshop industry, and field visits were made to coffeeshops and growers. Finally, an expert meeting with four scientists was organized. These experts assessed the insights gained about the preparatory phase of the cannabis experiment from a criminological and public administration perspective.

Establishment and Implementation of the Legal Framework for the Cannabis Experiment

During the preparatory phase of the cannabis experiment, a comprehensive and detailed legal framework was developed as a result of political debate. The regulations, which took effect on July 1, 2020, include the Law, the Decree, and the Regulation. The Decree elaborates on the general outlines of the experiment as set out in the law.

Before this, extensive debates were held in the House of Representatives and the Senate about the purpose and design of the cannabis experiment and the implementation of the Decree. There were two years between the submission of the legislative proposal (July 2018) and the law's enactment (July 2020), which aligns with the average duration of legislative processes. Although the legislative process for the cannabis experiment did not deviate significantly from other legislative processes, the

¹⁷⁴ WODC is a Dutch agency in the field of Justice and Security, it is an independent knowledge institute that falls under the Dutch Ministry of Justice and Security.

potentially rapid implementation was delayed by the Senate's treatment of the bill and the time it took for the law to come into effect. The Senate's role in assessing the bill's feasibility, necessity, and legal quality, alongside the political judgment, was a significant factor.

A part of the policy was incorporated into revised regulations after the law's enactment, including changes to the decree. During the preparatory phase, some requirements for coffeeshop owners and growers in the participating municipalities were found to need adjustment or clarification (such as rules about the stock coffeeshops can hold and regulations for growers on how to destroy cannabis or hashish waste). The regulation further elaborates on the law and the decree, covering issues like the lottery and selection process for growers and requirements for cannabis quality and packaging. The regulation and decree were amended three times during the preparatory phase after the law's enactment.

Formal Roles, Responsibilities, and Collaboration of Parties in the Cannabis Experiment

The creation of a controlled cannabis supply chain in what is for the government a relatively unfamiliar and partly illegal "grey market" can be considered a significant governmental operation, as it involves the entire chain of cannabis production, distribution, and sales. During the preparation of the cannabis experiment, a large number of stakeholders were involved by the two responsible ministries, for whom formal roles, responsibilities, and forms of collaboration had to be determined.

The roles and responsibilities of the 10 participating municipalities¹⁷⁵ are defined in the "Controlled Cannabis Supply Chain Experiment Decree." Formally, participation in the experiment means that these municipalities must adjust their local ordinances and policies to align with national legal rules. Additionally, municipalities are required to prepare to monitor the coffeeshops according to the experiment's rules and in cooperation with national supervision bodies.

In the pursuit of controlled regulation of the cannabis market, with a strictly controlled chain of production, transportation, purchasing, and selling of cannabis, supervision plays a crucial role. To this end, the involved organizations (IJenV, NVWA, municipalities, police, and the OM) drew up a joint "Supervision and Enforcement Agreement." This agreement outlines the coordination and agreements on actual collaboration activities, particularly concerning the involvement of IJenV, NVWA, and municipal supervisors. The role of the police and OM in the cannabis experiment will be limited to investigation and prosecution in cases of "flagrant violations" of the experimental laws and regulations, specifically if the controlled nature or integrity of the chain is compromised.

For the regulated production of cannabis, a selection procedure has been established where designated growers, as private enterprises, are given a license to cultivate weed and hashish on a large scale for recreational use. The decree includes provisions regarding the government's actions in processing and selecting (up to 10) growers, granting the designation as a grower, the requirements imposed on designated growers, and the potential revocation of the grower designation.

The requirements for coffeeshop owners are also included in the decree and apply to all coffeeshops in the participating municipalities. The decree contains provisions on the sale of hemp or hashish, stock levels, requirements for sales staff and education, packaging, and tracking and tracing of the

¹⁷⁵ The following 10 municipalities have been selected for the experiment: Almere, Arnhem, Breda, Groningen, Heerlen, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Voorne aan Zee, and Zaanstad. In these 10 municipalities, there are a total of 79 cannabis retail outlets.

weed or hashish in the coffeeshops using a track-and-trace system¹⁷⁶. Furthermore, coffeeshops must comply with additional rules set by the mayor of the experiment municipality under Article 12 of the Controlled Cannabis Supply Chain Experiment Decree. Based on the developed track-and-trace system, the IJenV and municipal supervisors will monitor the controlled chain in coffeeshops.

Municipalities and the Cannabis Experiment

The recruitment and selection of the 10 experiment municipalities were carried out through a call to municipalities with coffeeshops by the two ministries, followed by a selection round by the Knottnerus advisory committee¹⁷⁷. The cabinet adopted the committee's nominations of municipalities. This selection process went well: the selected experiment municipalities responded positively about the applied selection and nomination procedures during the preparation phase. Some municipalities have expressed an urgent need to address the "backdoor problem" (the illegal supply of cannabis to coffeeshops) and have communicated this urgency to the national government. Other municipalities are more interested in the feasibility of a controlled chain and have more tempered expectations regarding potential effects on crime, safety, and consumer health.

Additionally, the adjustments to local regulations due to the cannabis experiment went smoothly and did not cause delays during the preparation phase. Moreover, it did not create a formal bottleneck in the intergovernmental relations between the national government and the municipalities conducting the experiment. The mayors of the experiment municipalities are empowered to establish additional rules for coffeeshops, which municipalities view as an important role for the mayor and, by extension, the local government.

The municipalities where regulated cannabis growers will be located were not initially known during the preparation phase of the experiment and were not named in the legislation (from July 2020). They became formally involved through the application process by prospective growers to the Ministry of Health, Welfare, and Sport (VWS). The mayors of the municipalities where growers submitted an application were allowed to provide advice on public order and safety (a Public Order and Safety Advice, or OOV advice) to the ministries.

Recruitment and Selection of Cannabis Growers for the Cannabis Experiment

The growers, as producers of cannabis, represent the first link in the proposed controlled cannabis supply chain. In this context, a transparent and adequate recruitment and selection process for private parties that could meet the requirements for regulated cannabis cultivation was necessary during the preparatory phase. The decree of the cannabis experiment outlines the rules for applying for designation as a grower and the requirements that a grower must fulfil. The experimental model opted for a limited number of large-scale cannabis producers who would be under the control of the national government (considered a form of 'regulated privatization' of the cannabis market). The decree specifies that a maximum of 10 growers could be designated.

¹⁷⁶ In the track-and-trace system, the cultivated cannabis products are provided with a unique identification marker. This allows for monitoring of where the product was cultivated, to whom it was delivered, and how much has been sold.

¹⁷⁷ This committee, chaired by Professor Knottnerus, advised the ministers of Justice and Security and for Medical Care and Sports in its first report on the establishment of a controlled cannabis chain (June 2018). The committee subsequently also issued advice on the nomination of municipalities for participation in the experiment with a controlled cannabis chain (August 2019).

After receiving 147 applications from private parties to produce regulated cannabis, a national working group selected 51 applications (from 42 candidates). More applications were positively assessed than the established maximum of 10 growers, and a lottery was held. In choosing a lottery procedure, the ministries refer to the principle of 'scarce rights' and the role of competition law¹⁷⁸.

The selection and designation process for cannabis growers took a significant amount of time and was less effectively executed during the preparatory phase. In the initial phase of selection, an evaluation procedure was applied that provided little insight into which applicants would ultimately meet all criteria. The information provided in the submitted business plan, cultivation plan, security plan, and proposed location did not provide a sufficient basis for assessment. The lack of a definitive location for growers led to prolonged procedures. The issues surrounding 'cultivation location and spatial planning' received little attention from the ministries, despite being one of the factors delaying the entire process.

Additionally, growers faced higher costs due to changed market conditions during their preparations. As a result, they had to seek additional funding channels. Some growers made interim adjustments to their ownership and business structures, which also led to new, prolonged Bibob procedures (a screening process to prevent abuse of public funds)¹⁷⁹. Moreover, the problem of growers' inability to open bank accounts was not anticipated. Finally, during the preparatory phase, the ministries did not utilize the option to attach conditions to the designation as a grower regarding the commencement of the designation until the summer of 2024. In this respect, the ministries applied no formal mechanism to encourage progress in cannabis production.

The Contribution and Experiences of Involved Parties in the Experiment

Since the cannabis experiment aims to regulate an existing, illegal cannabis market, where public and private parties have different positions and interests, the question regarding the contributions made by involved parties and the experiences they have had arises.

Contributions of the Government and Parliament in the Preparatory Phase of the Experiment

The initiation of the cannabis experiment was included in the 2017 coalition agreement of Rutte III as a compromise among coalition parties. The political desire to regulate the cannabis chain varied among the ruling parties, with only D66 being a strong advocate for the experiment. Extensive plenary debates were held in parliament regarding the legislation during the preparatory phase. Furthermore, numerous written parliamentary questions were raised, and eleven motions and four amendments were submitted. The bill for the cannabis experiment was approved by a significant majority in the House of Representatives on January 22, 2019, and the Senate passed the proposal on November 12, 2019, following a vote. In the coalition agreement of the Rutte IV cabinet, it was agreed to expand the cannabis experiment to include an 11th municipality, specifically a major city. However, the cabinet's plan to include Amsterdam (district East) in the cannabis experiment was narrowly rejected by the House of Representatives on March 5, 2024.

¹⁷⁸ A right (or permit) is scarce if the number of applicants exceeds the maximum number of available permits. The legal standard is based on the principle of equality, which in this context aims to provide equal opportunities.

¹⁷⁹ This involves an integrity investigation into the background of the applicant and the associated business. This investigation is carried out under the Public Administration Probity Screening Act (Bibob Act).

Contributions and Experiences of Experiment Municipalities

The slow progress in the preparatory phase of the experiment has been a consistent agenda item in the administrative meetings between mayors of experiment municipalities and ministries. Local officials have advocated for speeding up the process and, over time, proposed incorporating a small-scale testing phase into the experiment. This led to the initiation of the additional preparatory phase in December 2023 in the municipalities of Tilburg and Breda. The political pressure from local officials was a contributing factor in shaping this preparatory phase, which had not been foreseen as a separate phase in the experiment.

Contributions and Experiences of Cultivation Municipalities

Cultivation municipalities generally had limited visibility into the potential impact of cannabis production on the surroundings and faced challenges regarding spatial planning aspects within their municipalities (such as environmental permits, zoning plans, and input from residents concerning a cultivation site). Coordination between the ministries and cultivation municipalities in this regard has been less effective, with the ministries taking little responsibility. The lack of insight into the impact of relevant spatial planning aspects and the absence of support from the ministries were considered challenges by cultivation municipalities during the preparatory phase.

Contributions and Experiences of Supervision and Enforcement Agencies

In the cannabis experiment, new, specific tasks were assigned to the IJenV and the NVWA. IJenV supervises the controlled nature and integrity of the chain from cultivation to sale in coffeeshops, while the NVWA oversees the cultivation and quality of cannabis, its packaging, and the prohibition on advertising for growers. Organizing these new tasks has required time and energy from these organizations, both in terms of substance and capacity, but has not led to significant delays in the overall process of the preparatory phase. In the initial phase, when collaboration agreements were to be established, it became evident that the organizations were not always well-informed about each other's tasks and visions for their involvement in the experiment. Particularly, communication between the supervising parties (IJenV and NVWA) and the police/OM was unclear in the early stages, resulting in additional time needed to establish the enforcement arrangements.

IJenV's supervision also applies to coffeeshops in the experiment municipalities; however, municipalities carry out the enforcement there. Supervision of the coffeeshops is conducted both by IJenV and local authorities. The design of supervision and enforcement in the local experimental setting requires adjustments and expansions that necessitate new collaborative forms between parties (IJenV and municipalities). For comprehensive supervision across the entire chain (at the growers, distribution, and coffeeshop levels), a track-and-trace system was developed by the Judicial Information Service (Justid) on behalf of the Ministry of IJenV. This system was built from scratch by the government without input from existing external expertise and has faced initial operational challenges.

Contributions and Experiences of Investigation and Prosecution Agencies

From the chosen premise that administrative enforcement takes precedence in the cannabis experiment, the police and the OM occupy the role of 'observers at a distance.' The police will act as the 'strong arm' at the request of a local supervisor if public order and safety are at stake. While the OM participates in discussions at various levels in the context of the experiment, it states that it is not a

participant in the experiment. However, the OM will decide to initiate an investigation and prosecution in cases of 'flagrant violations' of the experiment's rules. To this end, a central reporting point has been established by the police and OM.

Contributions and Experiences of Cannabis Growers

In the selection and designation process for growers, various delays occurred, hindering progress in the preparatory phase and postponing the start of the experimental phase. Three growers have been supplying regulated cannabis to the coffeeshops since the additional preparatory phase began in Tilburg and Breda in mid-December 2023. Since the start of the transition phase in June 2024 across the ten experiment municipalities, only these three growers have been supplying cannabis. Most of the designated growers experienced one or more challenges and delays during the preparatory phase: in finding and securing a suitable cultivation location, establishing their business structure, ensuring financing, navigating the Bibob procedure, and obtaining a bank account. The extent to which growers experienced these challenges during the preparatory phase varied, as did the timing of when they encountered these issues. For instance, one grower was able to begin large-scale production early on, while others are still in a trial phase, producing cannabis on a small scale. Scaling up can occur after a certain lead time in the cultivation process that is necessary for developing the expertise needed to achieve the desired quality of regulated cannabis. The production of hash poses significant challenges: there are questions about the potential quality of the hash compared to the already available Moroccan hash in the market and the (high) costs associated with hash production. In this context, designated growers may consider not producing hash, potentially limiting the availability of regulated hash within the experiment.

Contributions and Experiences of Coffeeshops in the Cannabis Experiment

The 79 local coffeeshops in the ten experiment municipalities form the final link in the controlled cannabis chain. The experiment requires adjustments in areas such as procurement processes, relationship management, operations, product offerings, and the commercial approach of the coffeeshops. The majority of the coffeeshop owners interviewed in the experiment municipalities support the idea of the experiment and believe that regulating the cultivation and procurement of cannabis is desirable. They see significant benefits in having a new supply channel for regulated quality-controlled cannabis. However, there is also a degree of hesitation due to uncertainty about the future prospects following the experiment's conclusion. The legislation and planning of the experiment only refer to a 'phase-out period.'

Coffeeshops are particularly dependent on a sufficient supply of diverse, high-quality, regulated cannabis from the designated growers at a competitive price. If the growers are capable of providing this, the coffeeshops believe it could pave the way for a successful cannabis experiment.

Communication and Coordination Surrounding the Cannabis Experiment

During the preparatory phase of the cannabis experiment, the two ministries established a communication strategy that utilized various information channels and initiated both formal and informal consultations with stakeholders. The involved ministries invested significantly in providing information to stakeholders and the public. This included setting up a central/digital point of contact for stakeholders, an application portal, periodic emails for stakeholders, supplementary information on the

government's website, and various factsheets, brochures, and manuals. The implementation of formal communication channels was effective; the communication was broadly structured and informative.

Starting in February 2020, both ministries also established several formal working groups and informal consultation formats with stakeholders. The setup of this broad consultation structure in the initial phase of the experiment's preparations was executed well and was initially rated positively by the experiment municipalities. However, due to subsequent delays in the process and a lack of clarity from the ministries regarding the implementation of the following phases, the sense of 'urgency' regarding the experiment among stakeholders diminished.

Streamlining information and maintaining continuity became less effective; the multitude of partly overlapping information flows and consultation formats required municipalities to allocate capacity, leading to a perception that the consultation structure was less efficient as the preparatory phase progressed.

Conclusions

In evaluating what did and did not go well in the various aspects identified in the preparatory phase of the cannabis experiment, we formulate the following main conclusions:

- **Development and Implementation of the Legal Framework for the Cannabis Experiment**

While the two-year period between the submission of the legislative proposal and the enactment of the law aligns reasonably with the average processing time for regular legislative processes and thus cannot be classified as 'less successful,' it can be considered a relatively long period from the perspective of experimental legislation. The intended advantage of a relatively rapid update of societal circumstances, specifically the establishment of a controlled cannabis supply chain through the introduction of experimental legislation, has been lost due to political discussions surrounding the regulation of the 'back door' and the complexities involved in defining the subordinate regulations for the experiment.

- **Roles, Responsibilities, and Cooperation among Parties in the Cannabis Experiment**

Coordination regarding the formal roles and responsibilities of public and private parties took considerable time but was generally handled reasonably well. The agreements regarding engagement and coordination among various stakeholders became clear during the process. However, the delineation of roles and responsibilities among organizations responsible for supervision and enforcement remains unclear in certain areas.

- **Municipalities and the Cannabis Experiment**

The recruitment and selection of experimental municipalities proceeded well through the established selection and nomination process. The selected municipalities exhibited a pronounced interest in participating in the experiment due to the significance of regulating the cannabis chain. However, the position of cultivation municipalities has been undervalued by the ministries, and communication

was inadequate; the challenges related to 'cultivation locations and spatial planning' in these municipalities have received little attention from the responsible departments.

- **Recruitment and Selection of Cannabis Growers for the Cannabis Experiment**

The implementation process during the preparatory phase was hindered largely due to delays concerning the selection and designation of growers for regulated cannabis production. Issues related to cultivation locations, business structure, financing, Bibob procedures, and bank accounts emerged during this time. These factors led to multiple shifts in the experiment's timeline. The government's premise that the experiment could only commence once "the quantity, quality, and diversity of the produced hemp and hashish were sufficient to fully and sustainably supply the participating coffeeshops" increasingly became a constraining factor in the progress of the cannabis experiment, as the required number of producing growers fell short.

- **Contributions and Experiences of Involved Parties in the Experiment**

The contributions and experiences of parties involved in the experiment are varied and relate to differing perspectives on the transformation towards a regulated coffeeshop chain and the willingness to contribute to it. National supervisory authorities received new tasks in an unfamiliar field that required investment and the establishment of collaborative relationships. Organizations involved in law enforcement observed the cannabis experiment from a distance as an administrative experiment primarily focused on administrative enforcement. Initial cooperation among these supervisory parties encountered some hurdles due to a lack of familiarity with each other's roles and responsibilities but is generally regarded positively. Cultivation municipalities feel somewhat undervalued by the ministries, particularly as they have received relatively little support regarding 'cultivation locations and spatial planning.' The majority of growers have not managed to produce cannabis within a reasonable timeframe, encountering several challenges in the preparatory process. Expectations regarding the cultivation of high-quality hashish by designated growers are low. Coffeeshops generally support the idea of the experiment, seeing benefits in a new supply channel for regulated, quality-controlled cannabis. However, there is also hesitance due to uncertainty about the future after the experiment. Mayors of the experimental municipalities played a significant role in breaking the deadlock during the preparatory phase. The political pressure from local leaders has been a contributing factor in shaping a preliminary phase of the experiment, which was not initially planned as a separate phase.

- **Communication and Coordination Surrounding the Cannabis Experiment**

Both ministries effectively implemented communication channels regarding the cannabis experiment, which have been broadly established and informative. The extensive consultation structure for networking with stakeholders initially had a positive impact, but stakeholders now view it as 'over-organized' and less efficient, partly due to the ongoing shifts in the experiment's timeline.

General Lessons from the Preparation Phase of the Cannabis Experiment

The evaluation of the preparatory phase of the cannabis experiment raises questions about the lessons that can be learned for the future of this experiment, and possibly for other types of long-term and/or experimental policy trajectories of the government.

Determining the Desired Scale of an Experiment

During the preparatory phase of the cannabis experiment, the cabinet made a political choice regarding the scale of the experiment. The decision to involve 10 municipalities with 79 coffeeshops and 10 growers, coupled with the initial premise that a complete and sustainable supply of coffeeshops by growers needed to be achieved before starting the experiment, significantly impacted the progress of the preparatory process. The previously unforeseen introductory phase for the experiment in 2 municipalities demonstrates that a smaller-scale approach allows for quicker experimentation and the ability to resolve potential teething issues. This aligns with the concept of a growth model for experiments, which advocates for testing on a small scale initially to assess outcomes and implement improvements gradually. For future projects and experiments in sectors or markets that are relatively unfamiliar to the government, it is crucial to identify and assess the desired scale of the approach in policy and execution in advance.

Building Expertise on Market Issues

Although the involved ministries sought information from various public and private parties in the Netherlands and abroad at the start of the preparatory phase regarding the possibilities for regulated cannabis cultivation, insufficient information and expertise were available during the subsequent preparations to accurately address the emerging issues faced by the designated Dutch growers (including cultivation locations, business structure, financing, Bibob procedures, and bank accounts). Limited attention was given to the commercial and financial aspects of cannabis cultivation. The Knottnerus committee did not specifically highlight these issues in its advisory report on the setup of the cannabis chain. Additional expertise is needed in areas relevant to the development of the approach, including commercial business models and strategies in agriculture and small and medium-sized enterprises, financing and banking, taxation, and spatial planning. The light testing during the selection of growers in the cannabis experiment provided inadequate insight into which applicants would be able to meet production requirements within a reasonable timeframe. For potential comparable experiments, this expertise is essential, considering the significant public and private interests involved for both the government and the relevant industry, including economic/commercial aspects. An integrated approach in this respect means starting not only from the idea of public health and safety but also from promoting a healthy and viable business model for the market.

Understanding Regulation of an Unknown (Shadow) Market

In the case of the cannabis experiment, the national government intervenes in a cannabis market that has long operated in an illegal shadow zone and still partially does. This market has its own dynamics, and it is crucial for the government to know and understand these dynamics and characteristics when conducting such an experiment. The Knottnerus committee's report on establishing a 'cannabis chain' refers to the potential influence of those involved in the illegal cultivation of soft drugs but does not mention the lessons learned from previous studies on other shadow markets. The

introduction of a new 'market model' through regulation may lead to unforeseen circumstances, mechanisms, and players emerging. Scientific evaluations of previous government interventions involving some form of legalization, such as in the prostitution industry and the gambling and online gaming sectors¹⁸⁰, highlight the importance of thoroughly considering the assumptions and expectations surrounding the regulation or legalization of a shadow market.

Establishing a Strong Project Organization

A significant government operation, such as the cannabis experiment, requires a solid and clear project structure within the government. This structure should include clear agreements between the responsible ministries and relevant partners (both nationally and locally). Based on the desired involvement, responsibilities, and expertise, it must be determined which departments (directorates and divisions), and stakeholders will be involved in the policy approach and execution. In the cannabis experiment, the project has been managed by the ministries of VWS (Health, Welfare, and Sport) and JenV (Justice and Security) due to their responsibilities for healthcare and safety. The Kottnerus Committee also emphasized the need for an integrated approach that avoids siloing and fosters good cooperation between the domains of public health, justice, and safety. Since the cannabis experiment encompasses multiple policy fields and areas of expertise, these should be integrated into the project structure flexibly. It is also essential to ensure that this knowledge is secured over the long term, minimizing personnel turnover and preventing excessive layers of management to avoid 'over-organization' and the loss of knowledge and information.

Transparency and Focus on Communication and Network Formation

The preparatory phase of the cannabis experiment is characterized by delaying processes and frequent changes in the schedule. During this process, departments were regularly confronted with new questions from stakeholders and encountered issues requiring interim solutions. Although the ministries organized frequent meetings with stakeholders to keep them informed about progress, both public and private parties reported that they often did not receive (immediate) answers to their questions and identified issues. Many aspects still required internal discussions and decision-making within the ministries. This resulted in a loss of trust among partners regarding the timely commencement of the experiment, threatening the experiment's momentum. Given the societal and political importance and innovative nature of the cannabis experiment, transparent and mutual communication regarding the status and potential issues in policy formation is essential, particularly toward stakeholders. In light of the initiated transitional phase of the experiment, the ministries could consider shifting from thematic working groups to more localized communication about the experiment, fostering mutual information exchange between ministries and stakeholders within the experimental municipalities.

¹⁸⁰ Spapens, A. (2013). *Reguleren van illegale markten: De Nederlandse ervaringen met kansspelen en verdovende middelen* (Regulating Illegal Markets: The Dutch Experiences with Gambling and Controlled Substances). Nelen, H. (2008). *Evidence maze; het doolhof van het evaluatieonderzoek* (Evidence Maze: The Labyrinth of Evaluation Research).

Rigorous Selection and Management of Producers/Suppliers

The light testing during the selection of growers in the cannabis experiment provided inadequate visibility regarding which applicants could ultimately meet all criteria. The submitted business plan, cultivation plan, security plan, and location proposal offered insufficient foundation for this assessment. The issue surrounding cultivation locations could have been mitigated by implementing two selection rounds, allowing only growers with a suitable location or a (conditional) lease agreement to participate in the first round. In a potential second round, if there were still available slots, growers without a cultivation location could participate. The banking issues faced by growers could have been avoided had the requirement for a bank account or bank statement been established at the outset of the application process¹⁸¹. The procedure that was applied partly stems from unfamiliarity with the market and the organizations the government must approach for specific services. This underscores the importance of the government possessing its own expertise to adequately assess service offerings. Such knowledge is also desirable for timely and clear engagement with producers/suppliers regarding their offerings.

Demonstrating Partnership and Knowledge of Local Context

The cannabis experiment initiated by the Rutte III cabinet is being executed in a local context: within experimental and cultivation municipalities. The Knottnerus committee already highlighted the necessity of effective interaction between the national government and local authorities in this context. Knowledge of the local context and the involvement of ministries are crucial. Particularly, the cultivation municipalities have expressed a desire for clearer frameworks; they were insufficiently involved in the process despite being locations for cultivation and relevant stakeholders. In terms of 'good governance,' and to help address local challenges, the national government should provide substantive and organizational support in such new or comparable policy initiatives. For interventions with significant policy impact and extensive implementation requirements, the national government should also present itself as a reliable partner to local authorities.

¹⁸¹ Diekema, R. en J. van der Vange (2024). Legale wietexperiment (Legal Cannabis Experiment).

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voor de begeleiding bij het onderzoek is een commissie ingesteld die de volgende samenstelling kende:

prof. dr. mr. J.M. Nelen (Hans) (voorzitter)	UM - Faculteit der Rechtsgeleerdheid
mevrouw dr. V.E. Pattyn (Valérie)	UL - Faculteit Governance and Global Affairs
de heer dr. D. Zaitch (Damián)	UU - Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen
de heer dr. R.B. Bouwman (Robin)	EUR - Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
mevrouw mr. I. Siereveld (Iris)	Ministerie van Justitie en Veiligheid - DG Rechtspleging & Rechtshandhaving
mevrouw N. Boot, MSc (Nicky)	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport - DG Volksgezondheid
de heer drs. L.F. Heuts (Lars)	WODC

Bijlage 2 Geïnterviewde sleutelpersonen

Interviews

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Directie Veiligheid en Bestuur:

- twee beleidsmedewerkers en een financieel deskundige

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directoraat Generaal Volksgezondheid, Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie (VGP):

- een directeur, twee beleidsmedewerkers en een jurist

Adviescommissie Experiment gesloten cannabisketen:

- voorzitter en twee leden

Burgemeesters:

- gemeente Nijmegen, Breda en Tilburg

Toezichthoudende organisaties:

- Inspectie JenV, twee beleidsmedewerkers
- NVWA, coördinerend inspecteur

Nationale Politie:

- 2 (voormalige) portefeuillehouders Drugs en een adviseur

Openbaar Ministerie:

- plaatsvervangend Hoofdofficier van Justitie en een beleidsmedewerker

Beleidsmedewerkers experimentgemeenten (van iedere gemeente twee beleidsmedewerkers):

- Almere
- Arnhem
- Breda
- Groningen
- Heerlen
- Maastricht
- Nijmegen
- Tilburg
- Voorne aan Zee (voorheen Hellevoetsluis)
- Zaanstad

Beleidsmedewerkers teeltgemeenten:

- Almere
- Groningen
- Haarlemmermeer
- Lelystad
- Lingewaard
- Oldambt
- Smallingerland
- Voorne aan Zee (voorheen Hellevoetsluis)
- Veendam
- Waalwijk

Telers cannabis voor wietexperiment in:

- Waalwijk
- Almere
- Voorne aan Zee
- Lingewaard
- Lelystad
- Nieuw-Beerta

Coffeeshophouders gemeenten (aantal coffeeshophouders in gemeente):

- Almere (2)
- Arnhem (2)
- Breda (3)
- Groningen (3)
- Heerlen (2)
- Maastricht (3)
- Nijmegen (3)
- Tilburg (3)
- Voorne aan Zee (1)
- Zaanstad (1)
- Utrecht (1)

Onderzoekers consortium experiment:

- Onderzoeker Breuer&Intraval, onderzoeker RAND Europe en onderzoeker Trimbos-instituut

Expertmeeting, vier experts:

- Universiteit Maastricht
- Radboud Universiteit
- Tilburg University
- UvA

Bijlage 3 Aandachtspunten documentatie en interviews wietexperiment

In de onderstaande tabel is een aandachtspuntenlijst opgenomen met deelitems binnen de onderzoeksonderwerpen die voor de procesevaluatie zijn onderscheiden. Deze zijn in interviews bij de daarvoor bedoelde personen/organisaties aan de orde gesteld en zoveel mogelijk met relevante documentatie ondersteund.

Het gaat om:

- a. de totstandkoming en invulling van het juridisch kader
- b. de totstandkoming van het beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving
- c. de werving en selectie van deelnemende (experiment) gemeenten
- d. de werving en selectie van telers
- e. de inhoudelijke inbreng van betrokken partijen bij het experiment; invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen betrokken partijen
- f. de communicatie over het experiment.

Tabel Aandachtspunten proces voorbereidingsfase Experiment gesloten coffeeshopketen

Onderzoeksthema; Concretisering onderwerp	Items/aandachtspunten
A. Juridisch kader; totstandkoming en invulling (landelijk en lokaal) kader <i>Interviews: departementen, commissie Knottnerus, gemeenten</i>	
- Wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen (op 16 juli 2018 door het kabinet in procedure gebracht) - Besluit experiment gesloten coffeeshopketen (concept 11 april 2019; definitief 15 juni 2020) - Ministeriële regeling (1 oktober 2019 in concept in consultatie gegaan, tot 12 november 2019) - Besluit vaststelling aanvraagtijdvak en vaststelling minimale productiehoeveelheid (22 juni 2020) - Besluit aanwijzing toezichthouders en mandaatverlening (22 juni 2020) - Wet experiment gesloten coffeeshopketen, in werking getreden 1 juli 2020 (start voorbereidingsfase)	- Algemeen: verloop/ontwikkeling discussie juridisch/beleidskader en verwachtingen experiment - Ontwikkeling Wet, Besluit en Regeling; juridische aspecten; implicaties invulling hogere en lagere regelgeving - Rol van adviezen commissie Knottnerus - Invloed adviezen OM, politie, Raad van State, VNG, Raad voor de Rechtspraak - Invloed van internationale verdragen - Draagvlak voor ontwikkeling experiment; politiek, bestuurlijk, maatschappelijk - Rol van reacties op (internet)consultatie - Beoordeling tijdspanne invoering (landelijke) regelgeving/planning van fases
Lokaal juridisch kader/regelgeving	Juridisch kader voor gemeenten; In voorbereidingsfase aanpassing verordeningen en beleidsregels door gemeenten in overeenstemming met de wettelijke regels;

	- Artikel 12 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen omvat onderwerpen waarvoor de burgemeester nadere regels kan stellen - opstellen van nieuw handhavingprotocol - vergunningverlening coffeeshops; vraag over schaarse vergunningen
<i>B. Beleid dat niet direct is vertaald in wet- of regelgeving</i> <i>Interviews: departementen, commissie Knottnerus, gemeenten, IJenV, NVWA, telers, coffeeshops</i>	
• Inzicht in voorbereidingen van het experiment bij stakeholders • Afspraken productie cannabis (wiet en hasj) • Afspraken voor geslotenheid cannabisketen (controle; afstemming/samenwerking, controle-instrumenten) • Eisen aan veiligheid teeltlocaties en coffeeshops, distributie/transport	- Opzet (project) organisatie, rolverdeling, mandatering - Communicatie en overleg(vormen) met stakeholders - Informele informatiedeling/wensen/lobby - Verwachtingen omvang productie cannabis; voorschriften/eisen aan kwantiteit, productkwaliteit en diversiteit; controle kwaliteit door NVWA <i>Beleids-item: Moment van vaststellen van voldoende aanbod van teelt, in kwantiteit, kwaliteit en diversiteit geteelde hennep (wiet en hasj)</i> - Controle geslotenheid cannabisketen: toepassing 'track & trace systeem'; toezicht hierop door IJenV en gemeenten toepassing systeem van inkoop en verkoop bij coffeeshops; Voorschriften voorraad cannabis bij coffeeshops - Veiligheid/beveiliging: Beveiliging productielocatie telers; Beveiliging vervoer cannabis telers – coffeeshops; Veilig ondernemen coffeeshops

C. Werving en selectie van deelnemende (experiment) gemeenten Interviews: departementen, commissie Knottnerus, gemeenten	
- Eerste proces mogelijke selectie gemeente (rol van formele en informele adviezen, rol van lobby) - Overwegingen bij (non)selectie gemeente - Draagvlak bij lokaal bestuur en gemeenteraad - Ervaringen gemeente lokaal coffeeshopbeleid	- Uitvraag belangstelling voor experiment door Rijk bij gemeenten - Beoordeling nominatie gemeenten (advies commissie Knottnerus) - Criteria beoordeling gemeenten - Overwegingen van omvang/aantal gemeenten; aantal experiment- en controlegemeenten (voor onderzoek) - Aandachtspunten in gemeenten voor deelname gemeente, regels voor deelname coffeeshops, toezicht en handhaving (al dan niet toepassing I-criterium), preventie Bij gemeenten behoefte aan: - landelijke steun in de vorm van extra ambtelijke en handhaving capaciteit, financiering en deskundigheid
D. Werving en selectie van telers Interviews departementen, commissie Knottnerus, telers, teeltgemeenten	
(Mogelijkheid van) voldoen aan gestelde eisen voor (onder meer) het telen, de opslag, het verpakken, de productinformatie, het transport en levering aan verkoper - Rol van screening en wetgeving (Bibob, Wwft) - Inbreng/advies openbare orde van gemeente/burgemeester - Rol van toezichthouders - Rol van banken - Rol van (externe) private partijen/financiers - Regels voor telers (voortvloeiend uit experiment)	- Uitvraag belangstelling (potentiële) telers - Randvoorwaarden aanwijzing hennep-teelt; aanvragen met formele en materiele eisen; - Overwegingen over (maximaal) aantal telers - Selectieprocedure/loting telers - Verwachte periode van voorbereiding door telers - Ervaringen met voorbereiding telers (productie, bedrijfs- en teeltplannen, vereisten locatie, beveiliging, financiering, Bibob- en andere procedures, medewerking banken/verkrijgen bankrekening) - Informatie van het Rijk aan telers; beleidstukken en memo's aan telers (van 'wietloket'/aanvraagloket VWS)

<i>E. Inhoudelijke inbreng van betrokken partijen bij het experiment; invulling van de rollen en verantwoordelijkheden van en samenwerking tussen betrokken partijen</i> <i>Interviews departementen, commissie Knottnerus, gemeenten, toezichthouders, politie en OM, telers, coffeeshops</i>	
• Rollen en positie van de (toezichthoudende) organisaties/partijen • Aanwezigheid protocollen/arrangementen voor afstemming en samenwerking (toezicht en handhaving; opsporing en vervolging) • Betrokkenheid andere partijen (ministeries; andere organisaties) • Rol en positie van coffeeshops • Regels voor coffeeshops (voortvloeiend uit experiment) • Voor coffeeshops geldende AHOJG-(I) criteria aanvullen met een P(reventie)-criterium	- Landelijk toezicht- en handhavingsarrangement - afspraken/regelgeving opsporing en vervolging; politie en OM - lokaal handhavingsinstrument, toezicht coffeeshops - al dan niet) Inbreng/betrokkenheid en visie/aanpak andere partijen (EZ, Financiën, banken, andere organisaties) Coffeeshops: - visie op en draagvlak voor experiment - mogelijkheden voldoen aan criteria/eisen experiment - uitvoering (praktisch, financieel, relatie instanties en banken; beveiliging, administratie, track & trace systeem, e.a.) - preventie bij coffeeshops; - vragen rondom vergunningverlening en toekomst (in het licht van experiment en 'schaarse vergunningen')
<i>F. Communicatie over (voorbereidingen van) het experiment</i> <i>Interviews departementen en betrokken stakeholders</i>	
• Toepassing communicatiestrategie via verschillende kanalen • Formeel en informeel overleg met stakeholders	- Informatiedeling wet- en regelgeving via internet/website(s) Rijksoverheid - Inrichting centraal/digitaal aanspreekpunt voor (aan)vragen/toelichting stakeholders; via het aanvraagloket (mailbox VWS) en Inbox JenV - Overlegvormen overheid met categorieën stakeholders; - Kamerbrief, Nieuwsbrief, Factsheets, fysieke sessies - Periodieke mails aan stakeholders - Informeel overleg/informatierondes - Reactie (inhoudelijk en termijnen) overheid/overheden op vragen stakeholders

Bijlage 4 Schema tijdslijn 'Van regeerakkoord tot experiment' oktober 2017 – oktober 2024

2017	Oktober 2017 Regeerakkoord	In het Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst staat dat het kabinet wil onderzoeken of en hoe coffeeshops op kwaliteit gecontroleerde cannabis geleverd kunnen krijgen, zonder dat dit verboden is. En wat hiervan de gevolgen zijn. Dit wordt onderzocht in het experiment gesloten coffeshopketen.
2018	Juni 2018 Advies commissie Knottnerus	De adviescommissie Knottnerus die zich heeft gebogen over de vraag hoe een gesloten cannabisbisketen er uit moet zien presenteert haar rapport 'Een experiment met een gesloten cannabisbisketen' .
	Juli 2018 Reactie kabinet op advies commissie Knottnerus	Het kabinet neemt een groot deel van het advies van de commissie Knottnerus over. De gehele reactie staat in de kamerbrief met reactie op rapport Adviescommissie Experiment gesloten cannabisbisketen . Het advies en de reactie vormen de basis voor het wiet-experiment.
	Juli 2018 Kabinet dient wetsvoorstel in bij Tweede Kamer	Het Kabinet dient het wetsvoorstel experiment gesloten coffeshopketen in bij de Tweede Kamer. Hierna start de behandeling van het wetsvoorstel.
	November 2018 Internetconsultatie Besluit	Gemeenten, coffeeshops en telers konden tot 24 december reageren op het voorgesteld Besluit via internetconsultatie.
2019	Januari 2019 Tweede Kamer keurt wetsvoorstel goed	Tweede Kamer neemt 22 januari 2019 het wetsvoorstel experiment gesloten coffeshopketen aan (124 stemmen voor). Het wetsvoorstel wordt hierna in behandeling genomen door de Eerste Kamer.
	Augustus 2019 Tweede advies commissie en nominatie tien experimentgemeenten	In augustus adviseert de commissie Knottnerus de ministers over welke geïnteresseerde gemeenten deel zouden moeten nemen aan het experiment. De ministers laten de Tweede Kamer vervolgens weten welke 10 gemeenten zijn genomineerd .
	September 2019 Internetconsultatie ministeriële regeling	Telers, coffeeshops, de betrokken toezichthouders en andere geïnteresseerden kunnen reageren op de voorgestelde ministeriële regeling via internetconsultatie. In de regeling staan bijvoorbeeld eisen over de kwaliteit van de cannabis en verpakkingen.
	November 2019 Wetsvoorstel ook door Eerste Kamer	De Eerste Kamer keurt het wetsvoorstel goed , waarna de wet wordt gepubliceerd in het Staatsblad .
2020	Maart 2020 Advies Raad van State	De Raad van State geeft advies over het wetsvoorstel experiment gesloten coffeshopketen.

	1 juli 2020 Benoeming Begeleidings- en Evaluatiecommissie	Om het onderzoek tijdens het experiment en de daarop volgende evaluatie te begeleiden, is een onafhankelijke Begeleidings- en Evaluatiecommissie benoemd. De commissie heeft tot taak om het experiment en de uitvoering van de evaluatie te volgen en daarover verslag te doen aan de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Medische Zorg en Sport.
	Juli 2020 Start Fase 1: Voorbereidingsfase	Met de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving van het experiment gesloten coffeeshopketen, gaat de voorbereidingsfase van start. De voorbereidingsfase bestaat uit de selectie en aanwijzing van telers . Ook de voorbereiding door telers, gemeenten, coffeeshophouders en toezichthouders, én de overgangsfase vallen hieronder. In een brochure met alle spelregels staan onder andere de verschillende fases verder uitgelegd.
	Juli 2020 Vergunning aanvragen voor teelt	In juli 2020 konden telers een aanvraag indienen om als teler mee te doen aan het wietexperiment. Alle aanvragen zijn beoordeeld namens de minister voor Medische Zorg en Sport en de minister van Justitie en Veiligheid. Zij hebben bekeken of de aanvraag voldeed aan alle eisen zoals beschreven in de wet- en regelgeving.
	December 2020 Loting telers	Er zijn meer aanvragen door telers positief beoordeeld dan er mee kunnen doen aan het experiment. Daarom is er een loting gehouden. Alle aanvragers met een positieve beoordeling hebben aan deze loting deelgenomen. De loting is verricht door een notaris. Aanvragers hebben hiervan bericht ontvangen.
2021	Mei 2021 Aanwijzing eerste telers	Mede op basis van de uitkomsten van een Bibob-onderzoek is bepaald of de aanvrager wordt aangewezen als teler voor het experiment. Men heeft een procedure in gang gezet om de eerste telers vanaf mei 2021 aan te wijzen.
	Juli 2021 Internetconsultaties	Internetconsultatie Besluit Gemeenten, coffeeshops en telers konden tot en met 8 augustus reageren op het voorgesteld Besluit via internetconsultatie . Internetconsultatie Regeling Gemeenten, coffeeshops en telers konden tot en met 8 augustus reageren op de voorgestelde Regeling via internetconsultatie .
2022	16 februari 2022 Publicatie Staatscourant - Regeling experiment gesloten coffeeshopketen	De Regeling Experiment gesloten coffeeshopketen is gepubliceerd in de Staatscourant . Hierin zijn aanpassingen en verduidelijkingen van enkele eisen voor coffeeshophouders en aangewezen telers opgenomen.

	30 maart 2022 Kamerbrief over het Experiment gesloten coffeeshopketen	Minister Kuipers (VWS) en minister Yeşilgöz-Zegerius (JenV) informerden de Tweede Kamer in een kamerbrief over het Experiment gesloten coffeeshopketen . De kamerbrief gaat over: – de voortgang van het experiment; – de verwachte start in het 2e kwartaal van 2023; – de uitwerking van de afspraken uit het coalitieakkoord 2021-2025.
2023	30 maart 2023 Kamerbrief over Aanloopfase en eventuele deelname Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen	Kamerbrief over Aanloopfase en eventuele deelname Amsterdam aan het Experiment gesloten coffeeshopketen - 30 maart 2023
	31 mei 2023 Aanbieding onderzoeksrapportage experiment gesloten coffeeshopketen	Rapport 'Onderzoek Experiment gesloten coffeeshopketen, Rapportage voormeting 2021' Kamerbrief over Onderzoeksrapportage experiment gesloten coffeeshopketen - 31 mei 2023
	Juni 2023 Voorstel toevoeging 11 ^e gemeente aan Experiment	Aanbiedingsbrief en Nota naar aanleiding van verslag wetsvoorstel toevoeging 11e gemeente aan experiment gesloten coffeeshopketen Kamerstuk, 19-06-2023
	September 2023 Aankondiging aanloopfase Experiment	Beslisnota bij Kamerbrief over startdatum aanloopfase Experiment gesloten coffeeshopketen Kamerbrief over startdatum aanloopfase Experiment gesloten coffeeshopketen Beslisnota bij Kamerbrief over wijziging Wet experiment gesloten coffeeshopketen wegens toevoeging 11e gemeente aan experiment, 4 oktober 2023 Kamerbrief over wijziging Wet experiment gesloten coffeeshopketen wegens toevoeging 11e gemeente aan experiment, 13 oktober 2023 Nota van Wijziging Wet experiment gesloten coffeeshopketen wegens toevoeging 11e gemeente aan experiment
	15 december 2023 Start aanloopfase wietexperiment in Breda en Tilburg	Drie telers leveren gereguleerd geteelde cannabis aan coffeshops in Breda en Tilburg. In de aanloopfase mogen deelnemende coffeshops zowel de gereguleerd geteelde als de gedoogde producten aanbieden.

		De duur van de aanloopfase wordt bepaald op maximaal zes maanden. Daarna volgt een overgangsfase.
2024	17 juni 2024 Start overgangsfase wietexperiment in 10 gemeenten	Vanaf 17 juni 2024 mogen coffeeshops in de (10) experimentgemeenten zowel gedoogde als gereguleerde producten verkopen. De verwachting was dat een overgangsfase van 3 maanden voldoende zou zijn om de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de gereguleerde producten te optimaliseren.
	17 september 2024 Verlenging overgangsfase wietexperiment	Aankondiging verlenging van overgangsfase en uitstel van experimenteerfase in 10 gemeenten, waarin in de coffeeshops in deze gemeenten alleen nog gereguleerde cannabis mag worden verkocht.