gemeente
Den Helder

Aan de leden van de Commissie Bestuur en Middelen

verzendgegevens
datum : 10 februari 2017
kenmerk : AU17.01334
bijlagen : 1
onderwerp
Startnotitie cannabis

behandeld door
Veiligheid, Vergunningen en Handhaving
Nico van de Bovenkamp
telefoon (0223) 67 8613

uw gegevens
brief van :
kenmerk :

Geachte heer, mevrouw,

In de bijlage vindt u een startnotitie over cannabis. De discussie over softdrugs laait de laatste tijd heftiger op dan ooit. De oorsprong daarvan ligt vooral in het feit dat we in Nederland de verkoop van wiet via een coffeeshop gedogen, terwijl de productie en distributie verboden terrein zijn. Daar komt bij dat gemeenten in toenemende mate overlast ervaren door criminele organisaties die hennepplantages in woningen en gebouwen opzetten.

In de startnotitie hebben we de voor- en nadelen van vrijgeven, reguleren of verbieden van de wietteelt voor u op een rijtje gezet. Daarnaast is een passage opgenomen over wel of niet lokaal experimenteren met eigen teelt.

De notitie is zo veel mogelijk neutraal opgesteld. Ik wil tijdens de commissievergadering van 6 maart a.s. graag met u van gedachten wisselen over de inhoud van de notitie en wat onze lokale rol daarbij is.

Hoogachtend,
de burgemeester van Den Helder,

Koen Schuiling

SAILDENHELDER 2017
22·23·24·25 JUNI 2017

Drs. F. Bijlweg 20
1784 MC Den Helder

Postbus 36
1780 AA Den Helder

www.denhelder.nl

telefoon 14 0223
fax (0223) 67 1201

Startnotitie cannabis

Den Helder, Veiligheid, Vergunningen en Handhaving

1 Inleiding

Sinds lange tijd kent Den Helder een of meerdere coffeeshops. De softdrugswinkels zijn onderdeel geworden van de stad. Iedereen vindt iets van drugs of de shops, goed of slecht. Het is een onderwerp waar veel over wordt gedebateerd.

Ooit bedoeld als kleinschalige bedrijfjes zijn de coffeeshops tegenwoordig soms uitgegroeid tot miljoenenondernemingen. Criminele organisaties springen daar op in en zorgen voor de aanvoer van de hennep. Met alle gevolgen van dien. De risico's zijn vaak groot. Risico's die kwetsbare personen in de samenleving veelal moeten dragen. Het zijn de armlastigen bij wie hennepplantages op zolderkamertjes worden geplaatst, zonder oog te hebben voor de (brand)gevaren. Het zijn de personen die gevoelig zijn voor de mooie verhalen van criminelen. Gevoelig voor het ogenschijnlijk makkelijke geld. Het zijn ook de personen die vaak het hardst worden gestraft wanneer een plantage wordt ontdekt en gerooid: de woning uit, ontbinding van het huurcontract en soms strafrechtelijke vervolging. En de criminele organisatie? Die blijft meestal buiten schot. En komt soms verhaal halen bij het slachtoffer.

De wijze waarop in Nederland het softdrugsbeleid is geregeld, gedoogd aan de voorkant (verkoop van softdrugs) en verboden aan de achterkant (productie en distributie), betekent ook dat er geen criteria kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van softdrugs. De consument weet niet wat hij gebruikt en wat het effect op het lichaam is, wat het doet met de gezondheid. Het wordt tijd daar verandering in te brengen.

Wereldwijd stond Nederland ooit voorop met het gedoogbeleid rond softdrugs. Sommige andere landen nemen ons beleid nu over of gaan zelfs een stap verder en legaliseren de hele keten. Met verschillende motieven. Soms speelt de economie een rol, maar vaker de veiligheid en volksgezondheid.

De afgelopen jaren is de minister van Veiligheid en Justitie in Nederland door meerdere burgemeesters verzocht het softdrugsbeleid aan te passen. De minister heeft daarbij steeds hetzelfde credo aangehangen. Als een mantra heeft hij steevast herhaald dat de meeste hennep is bedoeld voor het buitenland (schattingen van 60%-80%). Regulering van de hele keten betekent dat maar een deel van het probleem wordt opgelost. Langzaam wijzigt echter de politieke en maatschappelijke opinie en wordt nadrukkelijk gevraagd om een bezinning op het beleid.

Ondanks het feit dat de aanpak rond drugsgerelateerde criminaliteit de portefeuille van de burgemeester betreft en dit thema meermalen in het Driehoeksoverleg aan de orde komt, is het wenselijk dit onderwerp ook nadrukkelijk in commissieverband te bespreken. Die toezegging heeft de burgemeester eerder ook gedaan. In deze startnotitie wordt u meegenomen naar de voor- en nadelen van (wijziging van) het softdrugsbeleid. Het is niet bedoeld als wetenschappelijk document, maar een notitie om u in kennis te stellen van de voor- en nadelen van legalisering of verbieden van cannabis.

2 Wettelijk kader[1]

Voordat de voor- en nadelen van legaliseren, vrijgeven of verbieden op een rijtje worden gezet, is hieronder eerst de belangrijkste wetgeving op het gebied van cannabis[2] opgesomd. Er wordt namelijk vaak naar verwezen wanneer de discussie over al dan niet legaliseren zich voordoet.

Mondiale wetgeving

Verdrag van Den Haag uit 1912. Dit verdrag had tot doel om de betrokken landen te bewegen om vooral in eigen lang de fabricage, de verkoop en het gebruik van verdovende middelen te beperken tot het gebruik voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden.

Eerste Verdrag van Genève uit 1925. Dit verdrag had tot doel om de binnenlandse productie van opium en cocaïne te beperken tot het gebruik voor geneeskundige en wetenschappelijke doeleinden. Daarnaast was het bedoeld om het toezicht op de internationale handel van deze producten te verscherpen. Belangrijk is dat grote delen van dit verdrag ook betrekking hadden op cannabis, zij het op een impliciete wijze.

Tweede Verdrag van Genève van 1931. Hierin werd een aantal maatregelen getroffen om de vervaardiging van verdovende middelen doeltreffender te kunnen beperken. Een van die maatregelen was de invoering van quota per land voor de invoer, uitvoer en gebruik van de middelen.

Derde Verdrag van Genève van 1936. Dit verdrag diende tot de onderdrukking van de sluikhandel in verdovende middelen. Het zag met name toe op het strenger straffen.

Het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen van 1961. Dit verdrag verving de eerdergenoemde verdragen, met uitzondering van die van 1936. Het verdrag verplicht op mondiaal niveau afspraken te maken over de verdere beperking van de vervaardiging van drugs. Ook cannabis wordt nu expliciet onder de werking van het gedrag gebracht.

Het Verdrag tegen de sluikhandel en verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 is een aanvulling op dat van 1961. Het is het resultaat van een grote verontrusting over "de omvang en groei van de clandestiene productie van, en de vraag naar en de handel in verdovende middelen, die een ernstige bedreiging vormen voor de gezondheid en het welzijn van mensen en de economische, culturele en politieke fundamenten van de samenleving aantasten".

Europese wetgeving

Schengen Akkoord uit 1985. Partijen verbinden zich met kracht in te zetten om de illegale handel in verdovende middelen te bestrijden. In dit akkoord is ook bepaald dat wordt gestreefd naar harmonisatie van wetgeving.

Kaderbesluit van de Europese Unie uit 2004. Hierin worden minimumvoorschriften bepaald met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en straffen op het gebied van illegale handel in drugs. In dit besluit is tevens opgenomen, dat zelfs de teelt van cannabisplanten die nog geen bloeiende en vruchtdragende toppen en hars bevatten, al strafbaar is.

---

[1] Grote delen en passages over de wetten en verdragen komen uit het boek: "De derde weg, een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid", van Cyrille Fijnaut en Brice de Ruyver. Hoofdstukken 2, 4 en 5.

[2] Cannabis is een verzamelnaam voor hasj en wiet

Startnotitie cannabis

Landelijke wetgeving

De Opiumwet maakt onderscheid in twee lijsten, lijst I (harddrugs) en II (softdrugs). De wet verbiedt middelen op deze lijsten binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen, te telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, af te leveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig te hebben of te vervaardigen. Het gebruik op zich is niet strafbaar.

Alle middelen op de lijst zijn dus strafbaar. Alleen de verkoop van wiet via vergunde coffeeshops wordt gedoogd, een en ander via de landelijk opgelegde AHOJ-GI criteria.

3 Reguleren, vrijgeven of verbieden?[3]

Hieronder worden overwegingen gegeven voor of tegen legalisering of regulering van de wietteelt. Het is een discussie die op landelijk, maar beter nog, op mondiaal niveau gevoerd moet worden. Na de overwegingen wordt nog ingegaan op de politieke discussie over wietteelt in de afgelopen twee jaar en worden de voor- en nadelen van (gemeentelijke) experimenten met het telen van wiet onder de aandacht gebracht.

3.1 Vrijgeven

- Bij het vrijgeven van de hele keten lijkt het economische aspect te prevaleren boven dat van volksgezondheid en openbare orde en veiligheid. De overheid kan belastingen en accijns heffen.
- De strafbaarstelling wordt uit de Opiumwet gehaald. Dit gegeven zorgt voor strijd met internationale verdragen.
- Bij vrijgeven wordt wiet een gebruiksproduct, net als alcohol en tabak.
- Bij het vrijgeven wordt aangenomen dat de mens zelf beschikt over zijn leven en lichaam, dus zelf keuzes kan maken en daarvoor verantwoordelijk is.
- De logistiek wordt aan de vrije markt overgelaten. Ondernemers zijn vrij om zich te vestigen, zonder al te veel controle en rompslomp. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook de growshop weer terug in het straatbeeld kan komen.
- Bestrijding van georganiseerde misdaad wordt zeer waarschijnlijk een nog grotere opgave. Het risico bestaat dat de legale markt vermengd raakt met de illegale buitenlandse markt (bijvoorbeeld diefstal en overvallen van de legale sector, waarbij de buitgemaakte wiet voor grote bedragen in het buitenland wordt verkocht).
- Het is onzeker of de hennepplantages, en de daarmee gepaard gaande brandonveiligheid, uit wijken en woningen zullen verdwijnen.
- Er wordt uitgegaan van het feit dat wiet nu eenmaal een vast onderdeel is in de samenleving, net als alcohol en tabak.
- Het bepalen van het juiste prijsniveau wordt lastig.

3.2 Verbieden

- Zowel de productie als de verkoop blijven strafbaar in de Opiumwet. De coffeeshops worden na een overgangstermijn gesloten en er wordt hard gehandhaafd op illegale shops en teelt van cannabis.

[3] Delen van dit hoofdstuk zijn afkomstig uit het rapport van de commissie Schneiders: "Het failliet van het gedogen, op weg naar de cannabiswet".

- Bij dit scenario wordt aangenomen dat het gebruik van cannabis slecht is voor de gezondheid en zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Door het verbod geeft de overheid een duidelijk signaal af.

- Vanuit het oogpunt van volksgezondheid stopt in dit scenario het toezicht op de verkoop en het gebruik. Een deel van de gebruikers zal zich wenden tot de illegale markt, waarbij de scheiding der markten (scheiding soft- en harddrugs) wegvalt.

- Ook hier verdient de illegale markt de aandacht, zij het dat meer de focus komt te liggen op thuistelers, en gebruikers die het illegale circuit ingaan. Het zal niet zo zijn dat een groot deel van de criminele organisaties ophoudt te bestaan. Die vindt nog steeds de grootste afzetmarkt in het buitenland en beperkt zich vaak niet tot alleen drugscriminaliteit (vaak worden met de opbrengsten andere vormen van criminaliteit bekostigd).

- Verbieden geeft een duidelijk kader om overlast en criminaliteit tegen te gaan (het mag gewoon niet).

3.3 Reguleren

- Productie, distributie en verkoop worden aan strikte regels gebonden en verankerd in de wet. Dat betekent dat de gehele keten aan voorwaarden worden gebonden. Bij de productie worden regels gesteld over bijvoorbeeld het aantal producenten, kwaliteit van het product en het afval. Bij de verkoop kunnen afspraken gemaakt worden over de hoeveelheid per transactie en aan wie mag worden verkocht. De regels worden in het belang van de volksgezondheid gesteld.

- In dit scenario wordt er van uitgegaan dat cannabis een roes- en genotsmiddel is met potentiële negatieve effecten op de gebruiker en de samenleving. Met de regulering houdt de overheid grip op de aspecten overlast en volksgezondheid.

- Ook hier geldt dat het bepalen van het juiste prijsniveau een lastige opgave lijkt te worden. Overleg met de coffeeshophouders is daarin gewenst (de kenners).

- Er zal discussie ontstaan of regulering past binnen de internationale verdragen.

- De vraag die gesteld kan worden, is hoe de huidige coffeeshops te veranderen naar de gewenste kleinschalige verkooppunten. Hoe zorgen we voor een kwaliteitsslag, waarbij ondernemers hun voorlichtende rol nog beter oppakken.

- Bestrijding van georganiseerde misdaad wordt zeer waarschijnlijk een nog grotere opgave. Het risico bestaat dat de legale markt vermengd raakt met de illegale buitenlandse markt (bijvoorbeeld diefstal en overvallen van de legale sector, waarbij de buitgemaakte wiet voor grote bedragen in het buitenland wordt verkocht). Ook in het scenario van 'vrijgeven' bestaat deze angst, echter bij reguleren heeft een overheid meer middelen om ongewenste situaties te voorkomen (bijvoorbeeld inzet van Bibob).

4 Politieke discussie sinds 2014

Manifest Joint Regulation

Veel burgemeesters hebben last van de aanwezigheid van coffeeshops, en de aanwezigheid van illegale hennepplantages. Met name de burgemeesters uit Noord-Brabant en Limburg hebben meerdere keren aangedrongen op aanpassing van het softdrugsbeleid. Steeds zonder resultaat. Tot twee jaar geleden. Veel lokale bestuurders ondertekenen in 2014 het manifest "Joint Regulation", waarbij een appèl aan de minister wordt gedaan tot regulering van cannabis. De minister is echter duidelijk: regulering is in strijd met internationale regelgeving.

Commissie Schneiders

In november 2015 kwam de commissie Schneiders met het rapport "Het failliet van het gedogen, op weg naar de cannabiswet". Deze werkgroep geeft het advies een nieuw landelijk beleidskader te schetsen dat consistent moet zijn voor de hele cannabisketen. De werkgroep bespreekt drie oplossingsrichtingen, namelijk vrijgeven, verbieden en reguleren. De commissie adviseerde de keten te reguleren.

VNG-congres juni 2016

Tijdens het jaarlijkse VNG-congres in juni 2016 blijkt een overgrote meerderheid van gemeenten voorstander te zijn van het uitvoeren van experimenten met een geregelde cannabisketen.

Wetsvoorstel D66

De landelijke fractie van D66 juicht de oproep van de VNG toe en komt met een wetsvoorstel tot regulering van de cannabisketen. Volgens dat voorstel krijgen gemeenteraden de bevoegdheid een cannabisverordening vast te stellen. Daarnaast wordt de productie en distributie door middel van rijksvergunningen gereguleerd (staatswiet). Het voorstel lijkt een meerderheid te hebben in de Tweede Kamer. Het is de vraag of het kabinet hierin zal meegaan.

Ook een groot aantal leden van de VVD heeft tijdens het partijcongres in november 2016 afgedwongen dat de Nederlandse wietteelt slimmer moet worden gereguleerd en de partij neemt dit als zodanig op in het partijprogramma.

5 Experiment in Den Helder toestaan?

Zoals hierboven is aangegeven, heeft een groot deel van de burgemeesters in Nederland tijdens het VNG-congres bepaald te willen starten met experimenten met eigen teelt van cannabis. De overwegingen voor het al dan niet legaliseren van de cannabisketen, kunnen ook worden gebruikt voor de vraag of Den Helder wil (laten) experimenteren met de eigen teelt en distributie van cannabis.

Belangrijkste voordeel van het zelf (laten) kweken van cannabis is dat er een grotere controle op zit. Als gemeente is er meer grip op de hoeveelheid die wordt gekweekt, de omstandigheden waaronder dat gebeurt, de locatie en de inrichting van de kwekerij. Ook met betrekking tot de brandveiligheid is er meer toezicht op.

Nadeel van het zelf (laten) kweken is de kans op inmenging van criminele organisaties. Deze zullen niet blij zijn met het doorknippen van de aanvoerlijn naar coffeeshops. De kans op incidenten is reëel en aanwezig, zie ook paragraaf 3. Het is de vraag of je je als overheid wil inlaten met enige vorm van inmenging daarvan. Überhaupt zijn er nog veel vragen die onbeantwoord zijn bij proeven met eigen kweek. Bijvoorbeeld: Wie bepaalt de kwaliteit? Hoe wordt die gecontroleerd? Wie verzorgt het vervoer? Wie krijgt toestemming? Of ga je de hele keten als overheid zelf doen?

In breder verband heeft Den Helder een nota "In control of alcohol en drugs" aangenomen waarbij de volksgezondheid voorop staat. We stellen voorwaarden aan het gebruik van alcohol en drugs, en zetten preventieve activiteiten in. Het is de vraag of je als overheid niet een verkeerd signaal afgeeft wanneer je je eigen wietslijterij gaat beheren.

Twee van de drie coffeeshophouders hebben aangegeven last te hebben van het handhavingsbeleid van de gemeente Den Helder, waarbij veel hennepplantages worden gerooid. De aankoopmarkt wordt daardoor behoorlijk verminderd, hetgeen ook invloed heeft op de prijs van wiet. Ook van hen komt het verzoek om de aankoop anders te organiseren.