



Inbreng ICC in het kader van de consultatie Ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen

Over het ICC (Informatie Centrum Cannabis)

De Stichting Informatie Centrum Cannabis (ICC) is een initiatief dat is ontstaan uit zorg over de gevolgen van de ontwikkeling van het soft drugsbeleid. De initiatiefnemers zijn bezorgde individuen en organisaties, die vanuit expertise en ervaring tot de conclusie zijn gekomen dat het ontbreekt aan een plaats waar objectieve en wetenschappelijk en/of empirisch onderbouwde informatie over soft drugs, soft drugsgebruik en -beleid beschikbaar is. Een dergelijk informatiepunt is een voorwaarde om te komen tot een effectief drugsbeleid. Het ICC voorziet in deze leemte via een website die is te vinden onder: www.informatiecentrumcannabis.nl.

Het ICC constateert dat de effectiviteit van het Nederlandse soft drugsbeleid de afgelopen jaren te wensen overliet. Over een aantal belangrijke doelstellingen (zoals beschermen volksgezondheid, bestrijden criminaliteit, voorkomen soft drugsgebruik onder jongeren, tegengaan overlast voor burgers) bestond weliswaar een grote mate van politieke consensus, maar dat geldt niet voor de beleidsmatige consequenties die daaraan worden verbonden. Het Nederlandse soft drugsbeleid dat tot het realiseren van deze doelstellingen dient te leiden, was volgens het ICC echter niet gebaseerd op feiten, maar op ideologie. Het ICC ziet het experiment met een gesloten coffeeshopketen als een mogelijk omslagpunt om juist wel te komen tot een op empirische feiten en wetenschappelijke inzichten gebaseerd overheidsbeleid en wil daaraan graag een bijdrage leveren.

Het ICC doet dit door als onafhankelijke organisatie (niet verbonden aan een politieke partij of stroming) een actieve rol te spelen in de richting van overheid, politiek en maatschappelijke instanties door het aandragen van kennis en feiten, opdat 'evidence based' regulering tot stand kan komen na een gedegen voorafgaande analyse van alle mogelijke alternatieven. Het ICC wil graag bijdragen aan het komen tot kwalitatief hoogstaande regulering die door individuele betrokkenen en de samenleving als geheel wordt gedragen en wordt nageleefd en maximaal bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen

Het ICC heeft met grote belangstelling kennis genomen van het Ontwerpbesluit experiment gesloten coffeeshopketen en brengt in het kader van de consultatie, onder dank voor de geboden mogelijkheid, graag de volgende punten naar voren.

1. Selectie telers

In de door het kabinet voorgestelde systematiek komen aanvragers die aan alle gestelde eisen voldoen, in beginsel in aanmerking voor de aanwijzing als teler en zal, indien het aantal aanvragers dat aan de gestelde eisen voldoet, hoger is dan het aantal aan te wijzen telers, door middel van loting worden bepaald welke aanvragers uiteindelijk als teler worden aangewezen. Het ICC wijst met nadruk op de nadelen en risico's die aan deze selectiesystematiek verbonden zijn.

De bezwaren van het ICC richten zich deels op de bepaling in artikel 16 van het besluit dat indien zich meer dan 10 telers aanmelden, voor de selectie een loting kan worden toegepast. Het ICC acht deze wijze van selectie onwenselijk en bovendien in strijd met de wens van het kabinet om een monopoliepositie te voorkomen en de kans op voldoende variatie in soorten en de continuïteit van levering te vergroten.

Wanneer enkel wordt geselecteerd op basis van de in het besluit gestelde minimumeisen en in plaats van een verder onderscheid te maken wordt gekozen voor loting, bestaat immers het risico dat telers die bij uitstek in staat zijn om specifieke soorten te leveren worden uitgeloot. Niet alle telers zullen immers in staat zijn op een kwalitatief hoogwaardige wijze alle benodigde wiet- en hasjsoorten te produceren. Wanneer de uitkomst van de loting ertoe leidt dat binnen het experiment sommige cannabissoorten niet of van kwalitatief onvoldoende niveau beschikbaar komen, speelt dat de straathandel in de kaart.

Het ICC wijst erop dat het welslagen van het experiment staat of valt met de mate waarin de aangewezen telers in staat zijn gezamenlijk een aanbod te creëren dat tegemoet komt aan de wensen van de consument. Het is evident dat hiervoor de inhoudelijk meest gekwalificeerde telers dienen te worden ingezet. Het telen van cannabis vergt immers expertise en ervaring. Niet alle telers bezitten deze in gelijke mate.

Het ICC stelt vast dat het besluit vooralsnog enkel de minimumeisen waaraan telers die aan het experiment willen deelnemen, dienen te voldoen. Er zijn echter tal van factoren die weliswaar niet in het besluit worden genoemd, maar die de kans op het welslagen van het experiment wel degelijk ten goede komen.

Het ICC stelt daarom voor strenge inhoudelijke eisen te stellen aan telers die willen deelnemen aan het experiment en bovendien, indien meer dan tien kandidaat-telers hieraan voldoen, de selectie niet via loting maar op basis van een inhoudelijke afweging te laten plaatsvinden.

In dit kader zouden de volgende selectiecriteria kunnen worden aangelegd:

- aantoonbare kennis van met cannabisteelt
- solide onderbouwing van de leveringszekerheid
- aantoonbare ervaring met (medicinale) cannabisteelt in binnen- of buitenland (mede op basis van een buitenlandse erkenning of aanbeveling)
- aantoonbare kennis van de werkzame stoffen en hun effecten
- ervaring met het werken in een streng gecontroleerde omgeving
- aantoonbare ervaring in research & development voor medicinale cannabis (in binnen- of buitenland)
- voldoende draagvlak onder coffeeshops
- samenwerking met wetenschappelijke instituten
- draagvlak bij en vertrouwen van de betrokken lokale overheid

Telers dienen, om te kunnen participeren in het experiment, volgens het ICC in toereikende mate aan deze criteria te voldoen. Het ICC stelt voorts voor, wanneer het aantal aanvragers dat aan de gestelde eisen voldoet, hoger is dan het aantal aan te wijzen telers, deze criteria de basis te laten vormen voor een nadere selectie.

Te toelichting hierop het volgende:

- M.b.t. aantoonbare kennis van met cannabisteelt
Niet alle telers zijn even goed in staat om, gegeven het beperkte aantal soorten wiet en hasj, tegemoet te komen aan de vraag van de consument. Daarvoor is kennis en ervaring nodig in het aanbrengen van variatie in teeltproces en verwerking. Het is van belang dat de telers die deelnemen aan het experiment over deze expertise beschikken, bij voorkeur in de vorm van de aanwezigheid van zowel brede tuinbouwkundige opleiding en praktische knowhow als specifieke kennis en ervaring met cannabisteelt. Bovendien is, gelet op het feit dat in sommige landen cannabisteelt reeds is gereguleerd, het beschikken over deskundigen met een internationale oriëntatie een pre.
Daar de kwaliteit van de geproduceerde cannabis in niet geringe mate mede afhankelijke is van de wijze waarop het droog- en verdere verwerkingsproces wordt vormgegeven, dienen telers ook op dit gebied over ervaring en expertise te beschikken.
- M.b.t. solide onderbouwing van de leveringszekerheid
Niet alle telers zijn even goed in staat het productieproces zodanig vorm te geven dat de leveringszekerheid van de wiet en hasj optimaal is. Door telers aan te wijzen die deze kunst wel verstaan, verkleint de kans op een haperende toevoer en wordt mogelijke straathandel tegengegaan. In de Nota naar aanleiding van het verslag stelt het kabinet: “Ook zal er naar gestreefd worden om telers te selecteren die in staat zijn om een breed aanbod te produceren met een variatie aan soorten. Het is vervolgens aan de aangewezen telers om te komen tot een breed aanbod van soorten dat aansluit op de vraag van de coffeeshops.” In het besluit wordt dit echter niet verder geoperationaliseerd.
- M.b.t. aantoonbare ervaring met (medicinale) cannabisteelt in binnen- of buitenland (mede op basis van een buitenlandse erkenning of aanbeveling)
Daar het telen van cannabis tot dusverre in Nederland niet was toegestaan, is de vereiste aantoonbare ervaring met het veilig en verantwoord telen van cannabis niet of nauwelijks voorhanden. Als gevolg van de keuze die sommige andere landen hebben gemaakt voor gereguleerde cannabisteelt, is het voor telers wel mogelijk een beroep te doen op vergelijkbare in het buitenland opgedane expertise. Telers die beschikken over legaal opgedane ervaring in het buitenland met de teelt van medicinale wiet en/of telers die ervaring hebben met het werken op basis van internationaal gehanteerde teeltstandaarden, zouden de voorkeur moeten krijgen boven onervaren telers. Bij voorkeur kunnen telers op basis van een internationale erkenning of aanbeveling onderbouwen dat zij deze kwalificatie bezitten.
- M.b.t. aantoonbare kennis van de werkzame stoffen en hun effecten
Mede gelet op het belang van verslavingspreventie is kennis van de werkzame stoffen in de geproduceerde cannabis en het verstrekken van relevante en accurate informatie hierover aan de consument van essentieel belang. Telers dienen daarom aantoonbaar te beschikken over adequate kennis van werkzame stoffen (zoals cannabinoïden en terpenoïden) en in staat te zijn analyses te kunnen uitvoeren en de uitkomsten daarvan te interpreteren.
- M.b.t. ervaring met het werken in een streng gecontroleerde omgeving
Van telers wordt terecht gevraagd in het bedrijfsplan te beschrijven welke maatregelen worden genomen om de aan de bedrijfsvoering verbonden risico's worden beheerst, waaronder de te treffen maatregelen ter beveiliging van de hennep of hasjesj en van het afval van het plantmateriaal en ter voorkoming van het risico op het weglekken van de geproduceerde cannabis. Telers zullen derhalve te werk moeten

gaan op basis van strakke protocollen en documentatievoorschriften en adequate beveiligingsmaatregelen. Producenten die aantoonbaar ervaring hebben met het telen onder dergelijke stringente voorwaarden in een vergelijkbare beschermde omgeving dienen de voorkeur te krijgen.

In het besluit wordt verder bepaald dat het transport van teler naar coffeeshop wordt verricht via een particulier geld- en waardetransportbedrijf. Het ICC acht het van belang dat de kans op weglekken van cannabis tijdens de transportfase wordt uitgesloten. De vraag is echter of de kosten van het inzetten van geld- en waardetransportbedrijven voor naar verwachting kleine partijen cannabis, niet leidt tot enorme kostenstijging en daarmee straathandel in de hand werkt. Wellicht is vervoer via geanonimiseerde voertuigen ten minste even veilig en stukken goedkoper.

- M.b.t. aantoonbare ervaring in research & development voor medicinale cannabis (in binnen- of buitenland)
Om te kunnen voldoen aan de eisen die in het kader van het experiment aan telers worden gesteld, is ervaring met het telen van medicinale cannabis een pluspunt. Daarom zou de voorkeur moeten worden gegeven aan telers die in binnen- of buitenland hier reeds ervaring mee hebben opgedaan.
- M.b.t. voldoende draagvlak onder coffeeshops
Het kabinet verlangt terecht dat alle coffeeshops in de deelnemende gemeenten dienen te participeren in het experiment, om te voorkomen dat de deelnemende coffeeshops in hun directe omgeving worden beconcurrereerd door coffeeshops die op basis van een gedoogstatus allerlei soorten en variëteiten kunnen aanbieden die niet binnen het experiment worden geproduceerd.
Deelnemende coffeeshops kennen als geen ander de voorkeuren van de consument. Binnen het experiment zijn zij aangewezen op een beperkt aantal telers. Telers die kunnen aantonen het vertrouwen van (een deel van) de coffeeshops te genieten, zouden daarom de voorkeur moeten krijgen.
Het ICC steunt overigens de keuze van het kabinet om coffeeshops in staat te stellen klanten het product te laten voelen en ruiken. Voorkomen moet echter worden dat de hasj of wiet die onverzegeld voor de consument aanwezig mag zijn, doordat deze door verschillende handen is gegaan, te zeer afwijkt van het product dat verzegeld wordt aangeboden. Het ICC stelt voor de bepaling in artikel 7 - lid 2, waarin is vastgelegd dat van elke soort hasj en wiet slechts 5 gram onverzegeld aanwezig mag zijn, te versoepelen.
- M.b.t. samenwerking met wetenschappelijke instituten
Telers die gebruik kunnen maken van de nieuwste wetenschappelijke inzichten op het gebied van teeltmethoden en het ontwikkelen van nieuwe variëteiten, zullen beter in staat zijn hun opdracht in het kader van het experiment te vervullen. Daarom zou het kunnen beschikken over specifieke wetenschappelijk expertise, c.q. samenwerken met erkende wetenschappelijke instellingen een rol moeten spelen bij de selectie van de telers.
- M.b.t. draagvlak bij en vertrouwen van de betrokken lokale overheid
Het kabinet wint terecht advies in bij de burgemeesters van de gemeenten waar de cannabisteelt zal plaatsvinden. Het dient daarom als een pre te worden beschouwd wanneer telers op voorhand kunnen aantonen het vertrouwen te genieten van de lokale overheid.

2. Onzekere positie telers

Voor het experiment is het essentieel dat voldoende capabele telers de bereidheid hebben tot participatie. De voorwaarden daarvoor lijken niet optimaal, gelet op het feit dat het experiment een tijdelijk karakter heeft en er vooralsnog geen enkele zekerheid bestaat dat cannabisteelt na afloop daarvan zal worden gereguleerd of gedoogd. Dit heeft tot gevolg dat telers in een onzekere positie.

Zo zullen zij de noodzakelijke investeringen binnen een periode van vier jaar terug moeten verdienen. Bovendien lopen zij het niet geringe risico dat zij over vier jaar, indien dan wordt teruggekeerd naar de huidige situatie waarin alle cannabisteelt in handen is van illegale partijen, beschikken over apparatuur en voorraden die dan in de ongewenste belangstelling van criminele organisaties komen te staan.

Door telers in dit stadium reeds enige mate van zekerheid en bescherming na afloop van het experiment te bieden, wordt deelname aan het experiment aantrekkelijker gemaakt. Bovendien zou daarmee, in geval niet gekozen zou worden voor voortzetting van gereguleerde teelt, de kans op een ordentelijke afwikkeling van het experiment sterk worden vergroot. Op dit ogenblik wordt in het besluit aan deze elementen geen aandacht besteed.

Het ICC acht het wenselijk dat de deelnemende telers nu reeds duidelijkheid wordt geboden over hun positie na afloop van het experiment. Daarbij zullen o.a. de volgende vragen moeten worden geadresseerd.

- Welke mogelijkheden of beperkingen gelden er dan bijvoorbeeld m.b.t. het te gelde maken van hun investeringen in panden?
- Mogen zij de aangeschafte apparatuur verkopen of lopen zij het risico dat deze onmiddellijk in beslag wordt genomen omdat verkoop dan wordt gekwalificeerd als een handelingen ter voorbereiding of vergemakkelijking van illegale hennepsteelt, hetgeen immers strafbaar is.
- Welke regels gelden dan t.a.v. de resterende voorraad?
- Kunnen de participerende telers bij de afbouw van hun operatie en het verleggen van hun activiteiten rekenen op enige begeleiding c.q. bescherming door de overheid? Of wacht hen direct een strenge bejegening?

Het ICC adviseert de telers meer duidelijkheid en zekerheid te verschaffen. Deze ontbreekt vooralsnog. Overigens zou dit op geen enkele wijze ten koste gaan van de geslotenheid van de keten tijdens het experiment, daar dit uitsluitend betrekking heeft op de situatie na afloop daarvan.

3. Mogelijkheid tot bijsturing

De ontwikkelingen in de cannabissector zullen zich de komende jaren naar verwachting in razendsnel tempo ontwikkelen. De regulering van cannabisteelt in met name Canada en delen van de Verenigde Staten zal tot de nodige innovatie leiden, alsmede tot de introductie van nieuwe variëteiten. Met als gevolg van social media zullen deze ontwikkelingen onmiddellijk ook doordringen tot de Nederlandse consument en leiden tot nieuwe vragen uit de markt.

Het ICC acht het van grote betekenis dat het kabinet via dit experiment streeft naar een op empirisch bewezen feiten en wetenschappelijke inzichten gebaseerd cannabisbeleid en begrijpt dat daarvoor in het besluit een aantal kaders worden vastgelegd.

Het ICC wijst echter met nadruk op de hier geschetste te verwachten ontwikkelingen en de gevolgen die deze gaandeweg zullen hebben voor de slagingskansen van het experiment.

Onmogelijk valt te zeggen wat deze ontwikkelingen over bijvoorbeeld twee of drie jaar betekenen voor teeltmethoden of voor de voorkeuren van de consument. Voorkomen moet worden dat de uitgangspunten voor de komende jaren nu onwrikbaar worden vastgelegd en dat over enkele jaren de situatie ontstaat dat de inrichting van het experiment niet meer aansluit bij de in de samenleving aanwezige wensen.

Het zou bijvoorbeeld heel goed kunnen dat in de loop van het experiment in het buitenland een nieuwe, buitengewoon populaire cannabissoort wordt geïntroduceerd die ook in Nederland snel veelgevraagd wordt. Dan moet voorkomen worden dat deze nieuwe soort uitsluitend via de straathandel verkrijgbaar wordt, om de simpele reden dat binnen het experiment het maximum aantal te telen soorten reeds bereikt is.

Gedurende het experiment kunnen zich tal van andere onverwachte ontwikkelingen voordoen. Het is niet realistisch om te verwachten dat de thans in het besluit geformuleerde kaders op geen enkele wijze gaan knellen. Daarom acht het ICC het wenselijk dat het besluit voorziet in een spoedprocedure voor tussentijdse bijstelling door het kabinet van de randvoorwaarden van het experiment. Deze spoedprocedure zou toegankelijk moeten zijn voor alle in het experiment participerende partijen. Een dergelijke voorziening zou volledig passen in het streven van het kabinet naar een zinvol experiment, maar ontbreekt vooralsnog in het besluit.

4. Deelname grote gemeenten

Uit de toelichting op het besluit blijkt dat het kabinet vooralsnog uitgaat van ‘deelname van twee gemeenten met meer dan 10 coffeeshops (gemiddeld 17 per gemeente), vier gemeenten met tussen de 3 en 10 coffeeshops (gemiddeld 4 per gemeente) en vier gemeenten met 1 of 2 coffeeshops (gemiddeld 1 coffeeshop)², kan worden gekomen tot een aantal van 54 coffeeshops dat gevolg moet geven aan de eisen op grond van dit besluit (2x17 en 4x4 en 4x1).’

In de Nota naar aanleiding van het verslag (m.b.t. Regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen - Wet experiment gesloten coffeeshopketen) die het kabinet op 27 november 2018 naar de Tweede Kamer zond, stelt het kabinet op de vraag of ook de G4 gemeenten in het experiment kunnen participeren: ‘ Ons antwoord daarop luidt bevestigend. Wij zullen geen gemeenten op voorhand uitsluiten en evenmin gemeenten aanwijzen waarvan deelname op voorhand vereist wordt geacht.’

Gelet op het feit dat 43 % van de in Nederland aanwezige coffeeshops zich bevindt in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag acht het ICC het wenselijk dat tenminste een van deze drie gemeenten aan het experiment deelneemt. De kernvraag van het experiment of het mogelijk is de keten te sluiten zal met grotere zekerheid kunnen worden beantwoord, wanneer daarbij ook gebruik kan worden gemaakt van de specifieke ervaringen binnen de grote steden.