

Evaluatie voorbereiding experiment gesloten coffeeshopketen

Wat is het wietexperiment?

Als reactie op de langlopende discussie over het gedoogbeleid rondom de verkoop van cannabis besloot het toenmalige kabinet 7 jaar geleden tot het 'Experiment Gesloten Coffeeshopketen', ook wel het wietexperiment genoemd. Het experiment moet duidelijk maken of gereguleerde productie, distributie en verkoop van op kwaliteit gecontroleerde cannabis mogelijk is. Ook moet blijken wat de effecten hiervan zijn op de illegale markt, volksgezondheid, openbare orde en overlast, en of sprake is van eventuele verplaatsingseffecten. Tijdens het experiment wordt het in 10 gemeenten mogelijk om in de coffeeshops gereguleerd geproduceerde cannabis te verkopen. Dat zijn: Arnhem, Almere, Breda, Groningen, Heerlen, Maastricht, Nijmegen, Tilburg, Voorne aan Zee en Zaanstad. In alle andere gemeenten met coffeeshops blijft het huidige gedoogbeleid bestaan.

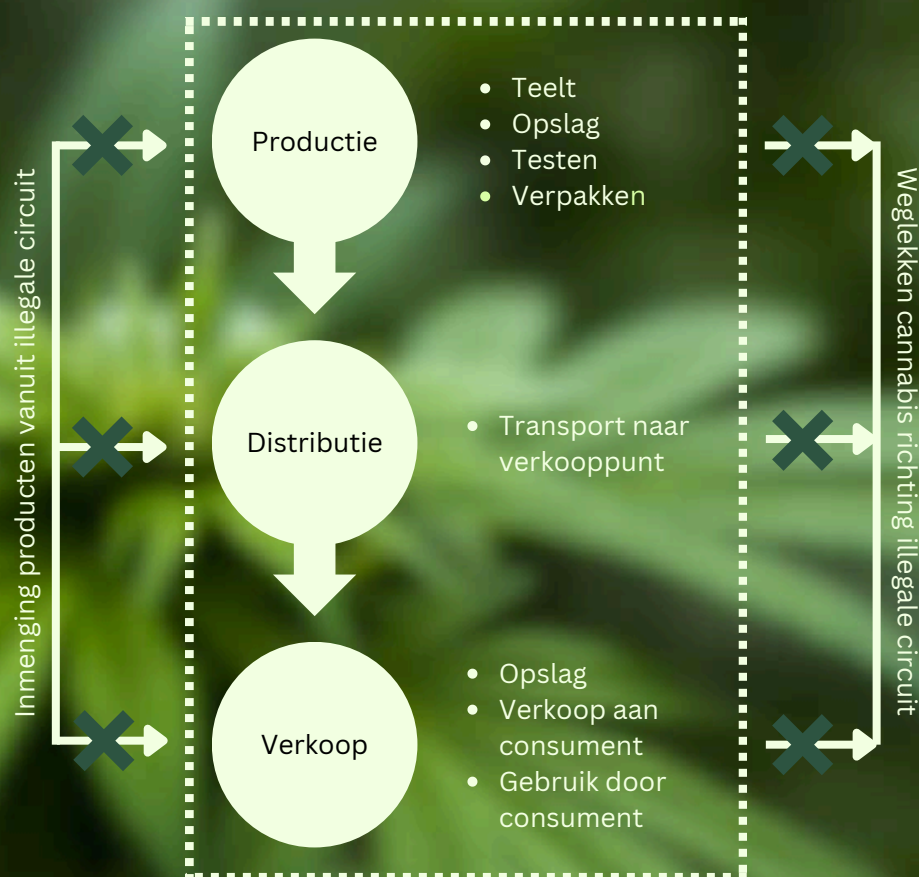
De cannabis wordt geproduceerd door telers die door de overheid zijn aangewezen en wordt op kwaliteit gecontroleerd. Coffeeshops in de aan het experiment deelnemende gemeenten mogen alleen gereguleerd geproduceerde cannabis verkopen van deze telers en aangewezen telers mogen alleen aan deze coffeeshops verkopen. Hiermee beoogt de overheid een 'gesloten coffeeshopketen' te realiseren. De geslotenheid moet er voor zorgen dat inmenging van illegale cannabisproducten en -producenten en het weglekken van gereguleerd geteelde cannabis naar andere kanalen dan de coffeeshops worden voorkomen.

Spelers in het wietexperiment

Bij de ketenbrede aanpak zijn zowel publieke als private partijen betrokken:

- 10 experimentgemeenten met 79 coffeeshops die gereguleerde cannabis gaan verkopen
- Gemeenten met cannabistelers voor de productie van gereguleerde cannabis
- Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voor toezicht op en (deels) handhaving van de coffeeshopketen en kwaliteitscontrole
- Politie en Openbaar Ministerie (OM) voor opsporing en vervolging bij flagrante schending van de geslotenheid of integriteit van de keten
- Geselecteerde private teeltbedrijven voor de productie van gereguleerde cannabis

De gesloten cannabisketen van productie tot verkoop



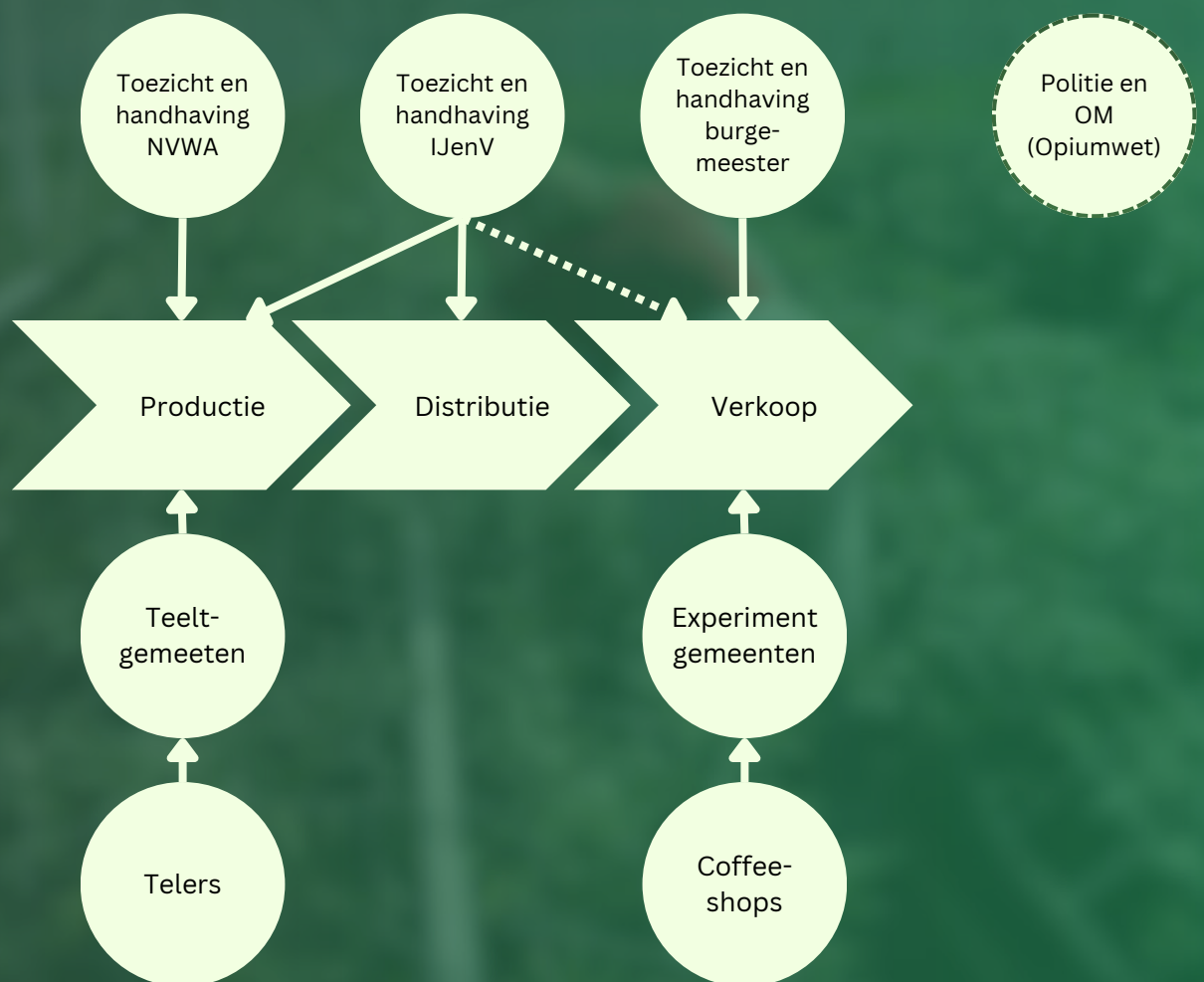
Onderzoek naar voorbereidingsfase wietexperiment

Het wietexperiment kent een lange voorgeschiedenis: de aankondiging in het regeerakkoord dateert van oktober 2017 en zes jaar later (december 2023) zijn de gemeenten Breda en Tilburg met een ingelaste aanloopfase gestart. In juni 2024 is vervolgens de overgangsfase in alle 10 experimentgemeenten ingegaan, waarin coffeeshops zowel de gedoogde als gereguleerde cannabis mogen verkopen. Deze fase eindigt naar verwachting in de loop van 2025, waarna deelnemende coffeeshops uitsluitend gereguleerde cannabis mogen verkopen.

In opdracht van het WODC heeft BBSO onderzocht wat goed en minder goed ging bij de voorbereidingen van het experiment en zijn enkele algemene leerpunten uit deze voorbereidingsfase gedestilleerd.



Publieke en private partijen in de gesloten coffeeshopketen



Hoofdbevindingen onderzoek



Ontwikkeling juridisch kader

In de ontwikkeling en invulling van het juridisch kader is het beoogde voordeel van een relatief snelle opzet van een gesloten coffeeshopketen door middel van een experimentele wet- en regelgeving, verloren gegaan door politieke discussies over de regulering van de ‘achterdeur’ en door de complexiteit in de invulling van de lagere regelgeving voor het experiment.



Betrokkenheid gemeenten

De werving en selectie van experimentgemeenten waar de verkoop van gereguleerde cannabis in coffeeshops zal plaatsvinden, zijn in het proces goed verlopen. Gemeenten waar de teelt van cannabis zal plaatsvinden ondervonden knelpunten rondom ruimtelijke ordeningsaspecten binnen hun gemeente (wat betreft omgevingsvergunningen, bestemmingsplannen en inspraak van omwonenden bij een teeltlocatie). De afstemming tussen ministeries en teeltgemeenten hierover is minder goed gegaan en de rijksoverheid heeft hierin weinig verantwoordelijkheid genomen.



De werving en selectie van cannabistelers

Het proces rondom de werving, selectie en aanwijzing van telers en vervolgens van de gereguleerde productie van cannabis, is met veel vertragingen omringd. Zo beschikten de aangewezen telers niet altijd over een productielocatie waar men met de teelt kon beginnen. Ook de Bibob-procedures die telers moesten doorlopen, namen soms veel tijd in beslag. Een aantal telers ondervond problemen met het bemachtigen van een bankrekening. De productie van hasj stelt telers voor grote uitdagingen in te behalen kwaliteit en teelt voor een concurrerende prijs. Het aanbod van gereguleerde hasj zal naar verwachting beperkt zijn. Het uitgangspunt dat pas met het wietexperiment kan worden gestart wanneer “de kwantiteit, kwaliteit en diversiteit van de geproduceerde hennep en hasj voldoende is om de deelnemende coffeeshops volledig en bestendig te kunnen bevoorraden” is een sterk belemmerende factor geweest aangezien er te weinig telers waren om dit te realiseren.

Enkele lessen uit het wietexperiment

De evaluatie wijst op enkele leerpunten voor de toekomst van het experiment en voor andersoortige beleidstrajecten met een langdurig en/of experimenteel karakter.

1. Bepaling van de gewenste schaal van een experiment

Bij het ontwerp van een experiment is de keuze voor de schaalgrootte mede bepalend voor de voortgang van het proces. De ingelaste aanloof fase van het wietexperiment in twee gemeenten laat zien dat een kleinschalige aanpak ruimte biedt om voortgang te krijgen in het experiment en mogelijke kinderziekten uit de aanpak te halen.

2. Inrichting stevige projectorganisatie met brede expertise

Een grote overheidsoperatie, zoals het wietexperiment, vraagt om een stevige en heldere projectstructuur binnen de overheid. In deze structuur dienen de formatiecapaciteit, verantwoordelijkheden en brede expertise ten aanzien van de markt voor een langere periode geborgd te zijn.

3. Inzicht in regulering van een onbekende (schemer)markt

De introductie van een nieuw regulerend model voor een schemermarkt betekent ook dat zich onvoorziene omstandigheden, mechanismen en spelers kunnen voordoen. Mede gezien de eigen dynamiek van de markt is het van belang de assumpties en verwachtingen die bij een regulering of legalisering van een schaduwmarkt spelen, goed te doordenken.

4. Transparantie in communicatie en ontvankelijkheid voor input

Gezien de publieke en private belangen en het vernieuwende karakter van het wietexperiment, is een transparante wederzijdse communicatie tussen overheid en stakeholders essentieel. Ook de input van relevante stakeholders vanuit de markt dient in de beleidsvorming te worden meegewogen.

5. Tonen van partnerschap en kennis van lokale context

Een experiment dat in haar uitvoering primair in een lokale setting plaatsvindt, vraagt om een gelijkwaardige interactie tussen de nationale overheid en het lokaal bestuur. In termen van ‘good governance’ dient de rijksoverheid zich bij vergelijkbare interventies met een grote beleidsimpact en omvangrijke uitvoeringsvraag ook als een betrouwbare partner ten opzichte van lokale overheden op te stellen.