

# ROTTERODAMUM BOTANICUM

*Aanknopingspunten voor regulering  
van de cannabisteelt in Rotterdam*



**Uitgave Verbond voor Opheffing  
van het Cannabisverbod  
April 2013**



**Verbond voor Opheffing van het Cannabisverbod**  
[www.voc-nederland.org](http://www.voc-nederland.org) | [twitter.com/vocnederland](https://twitter.com/vocnederland)

Het VOC is onder auspiciën van ENCOD (*European Coalition for Just and Effective Drug Policies*) opgericht na het eerste Cannabis Tribunaal in Den Haag, december 2008. Twee dagen lang debatteerden wetenschappers, activisten, ondernemers, consumenten en politici over de toekomst van het Nederlandse cannabisbeleid. Geen enkele politieke partij of organisatie bleek in staat om steekhoudende argumenten aan te dragen voor het huidige verbod op cannabis.

Het VOC zet zich als onafhankelijke, niet commerciële stichting in voor verbetering van het cannabisbeleid. Doelstelling volgens artikel 2 van de statuten:

- het pleiten voor een rechtvaardig en effectief cannabisbeleid, dat niet op morele gronden maar op feiten is gestoeld;
- het trachten om het pleidooi voor opheffing van het cannabisverbod zo goed mogelijk door te laten klinken bij het grote publiek, de media en de politiek;
- het actief bevorderen van de samenwerking tussen alle personen en organisaties die zich voor deze zaak inzetten;
- het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

In 2010-2011 heeft het VOC, met medewerking van een groot aantal deskundigen, een model voor regulering van cannabis in Nederland ontwikkeld: 'Van gedogen naar handhaven: model voor een transparant en rationeel cannabisbeleid' (opgenomen in hoofdstuk 4).

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Inleiding  | 5  |
| 1. Naar een transparante en controleerbare cannabisketen | 7  |
| 2. Uitgangspunten en voordelen ketenregulering           | 9  |
| 2.1 Volksgezondheid                                      | 9  |
| 2.2 Openbare orde en veiligheid                          | 11 |
| 2.3 Overheidsfinanciën                                   | 13 |
| 3. Gereguleerde teelt in Rotterdam: 2 scenario's         | 15 |
| 3.1 Kleinschalig, lokaal experiment                      | 15 |
| 3.2 Experiment Metropoolregio Den Haag-Rotterdam         | 19 |
| 4. Stappenplan en juridische onderbouwing                | 21 |
| 4.1 Stappenplan  | 21 |
| 4.2 Advies Raad voor de Volksgezondheid en Zorg          | 23 |
| 4.3 Experimenten volgens de internationale verdragen     | 25 |
| 4.4 Onderzoek naar juridische belemmeringen              | 27 |
| 4.5 De tussendeur van de coffeeshop: André Beckers       | 31 |
| 4.6 Concept Cannabiswet 2.0: Mario Lap                   | 33 |



Pim Fortuyn (1948-2002)

## Inleiding

Op 4 februari 2013 heeft de minister van veiligheid en justitie gemeenten per brief opgeroepen om eventuele plannen voor een experiment met gereguleerde cannabisteelt uiterlijk 1 april in te sturen.

In *Roterodamum Botanicum* wordt een aanzet gegeven hoe te komen tot gereguleerde cannabisteelt op gemeentelijk niveau. De notitie biedt tal van aanknopingspunten voor het opzetten van een experiment met gereguleerde cannabisteelt en daarmee voor aanzienlijke en dringend gewenste verbetering van het Nederlandse drugsbeleid ten aanzien van cannabis en coffeeshops.

Aan de orde komen de uitgangspunten en voordelen van regulering, de negatieve criminogene effecten van het huidige *zero tolerance* beleid, de rol van de internationale drugsverdragen en de positieve ontwikkelingen in het buitenland op het gebied van decriminalisering en regulering van cannabis. Hoofdstuk 3 bevat twee concrete scenario's voor een teeltexperiment in Rotterdam.

Transparante regulering van de teelt en de "achterdeur" van de coffeeshop biedt grote voordelen voor de volksgezondheid, de veiligheid en de leefbaarheid in de stad.

Dit is bepaald geen nieuw inzicht. Bijna twintig jaar na onderstaand pleidooi van een legendarische politicus is het tijd om in zijn Rotterdam te stoppen met lullen en te beginnen met poetsen.

*'Beter is om de hele handel in één keer te legaliseren, zodat de godvrezende tuinder in alle vroegte zijn hennepcultuur kan verzorgen, de degelijke groothandelaar de waar kan verhandelen, en onze nationale trots, het vrachtvervoer, de klus van de distributie kan klaren. Achter dit geheel hobbelt dan onze fiscus aan, die op elk punt in het traject even zijn hand ophoudt. Als tegenprestatie zie ik dan graag een actievere Keuringsdienst van Waren die erop toeziet dat de geleverde produkten van onberispelijke kwaliteit zijn.'*

**Pim Fortuyn (1948-2002), *Leidsch Dagblad*, 14 september 1994**

*'De unieke Nederlandse uitvinding van de coffeeshop had allang uitgeroepen moeten worden tot de belangrijkste Nederlandse sociale innovatie van de afgelopen halve eeuw.'*

**Egbert Tellegen**, emeritus hoogleraar sociologie en milieukunde Universiteit Utrecht  
'Het utopisme van de drugsbestrijding' (2009)

# 1. Naar een transparante en controleerbare cannabisketen

Het Nederlandse coffeeshopbeleid staat al jaren onder druk. Het landelijke beleid is door innerlijke tegenstrijdigheid en complexiteit tegen de grenzen van het werkbare aangelopen. Dit wordt erkend door alle betrokkenen: lokaal bevoegd gezag, politie, Openbaar Ministerie, de landelijke politiek, de rechterlijke macht en niet in het minst de ondernemers en consumenten in de cannabisbranche.

De uitvoering van het beleid hapert. Dit geldt voor de handhaving van bestaande gedoogcriteria, zoals het voorraadmaximum van 500 gram, én voor nieuwe criteria als het Ingezetenen criterium en de geplande maximering van het thc-percentages in cannabis. Veel gemeenten, waaronder Rotterdam, hebben aangegeven dat zij het I-criterium een lage prioriteit toekennen of zelfs helemaal niet handhaven.

Ook in de rechtszaal staat het beleid onder druk; in diverse grote coffeeshoprechtzaken is het OM niet ontvankelijk verklaard. Rechters hebben expliciet aangegeven dat de wetgeving en de context waarin coffeeshops opereren niet op elkaar aansluiten en leggen daarom bij geconstateerde strafbare feiten (te grote voorraad) soms geen straf op.

De bestrijding en vervolging van cannabisteelt vergt onevenredig veel mankracht, zonder dat de teelt significant wordt beperkt. Het is dweilen met de kraan open, omdat meer repressie leidt tot hogere prijzen waardoor de teelt alleen maar interessanter wordt voor iedereen die snel geld wil verdienen.

## Hoe zijn we hier terecht gekomen?

Een werkgroep van het College van procureurs-generaal produceerde in mei 2009 het interne rapport 'Het Coffeeshopbeleid - Beheersbaar, kleinschalig, controleerbaar'. Dit geheime rapport is na een WOB-procedure door advocaat Rob Milo in september 2012 vrij gegeven. Uit het volgende citaat blijkt dat de top van het OM al in 1997 voorzag dat criminele organisaties zich op de cannabisteelt zouden gaan richten als de achterdeur van de coffeeshop niet gereguleerd zou worden.

*'Het College van procureurs-generaal is al eerder met een standpunt gekomen over de achterdeur-problematiek. In 1997 is als reactie op de uitwerking van het in de Drugsnota van 1995 verwoorde coffeeshopbeleid door het toenmalige college gesignaleerd dat er een discrepantie is tussen de gedoogde voordeur en de niet gedoogde achterdeur. Destijds achtte het College, vanwege het niet gereguleerd zijn van de aanvoer van drugs naar de coffeeshop, "de kans groot dat criminele organisaties zich in dit gat in de markt begeven." Uit hoofdstuk twee van voorliggend rapport zal blijken dat de vrees van destijds niet ongegrond was.'*

Die laatste zin mag een understatement heten. Niet voor niets staan meerdere grote gemeenten, waaronder Eindhoven, Utrecht, Tilburg, Leeuwarden en Groningen te popelen om eindelijk te starten met gereguleerde teelt. Het cannabisbeleid is op een tweesprong beland. Gaan we door op het pad van *zero tolerance* en repressie, met doorgaans contraproductieve effecten? Of kiezen we voor *harm reduction* en regulering, met vermindering van overlast, criminaliteit en volksgezondheidsrisico's?

*'Er wordt hier een beetje schamper gedaan over de coffeeshop, maar de coffeeshop is een werelddoorbraak. Want het is het sterkste bewijs dat de hele drugsoorlog niet nodig is.'*

**Raymond Dufour**, voorzitter Stichting Drugsbeleid, TROS radio, 3 juni 2011



## 2. Uitgangspunten en voordelen van ketenregulering

Los van de internationaalrechtelijke wettelijke discussie dient eerst een debat te worden gevoerd over de uitgangspunten en het kader van ketenregulering van cannabis. De wijze waarop de publieke belangen, volksgezondheid, veiligheid, overheidsfinanciën, het beste worden gediend zou daarbij leidend moeten zijn. Als over deze uitgangspunten overeenstemming en politieke wil bestaat, dan is de internationale discussie overkomelijk. De decriminalisering van cannabis in o.a. Portugal, Tsjechië, België, Spanje, de VS en Zuid-Amerika, bewijst dat regulering de toekomst heeft. Er is nooit een beter moment geweest om ons cannabisbeleid te moderniseren.

### 2.1. Volksgezondheid

Het publieke en politieke debat over cannabis en coffeeshops wordt al enige jaren gedomineerd door negatieve en vaak tendentieuze beeldvorming. De vermeende risico's van een hoog thc-gehalte in cannabis krijgen ruime aandacht in de media, ook al ontbreekt wetenschappelijk bewijs voor deze (extra) risico's. Inmiddels pleiten sommige politici zelfs voor afschaffing van het wettelijk onderscheid tussen soft en hard drugs en daarmee voor liquidatie van het coffeeshopbeleid.

Dit onderscheid, tussen middelen met onaanvaardbare dan wel aanvaardbare risico's voor de gezondheid, vormt immers sinds 1976 de basis van het Nederlandse drugsbeleid. De scheiding van de markt voor cannabis van die voor hard drugs als heroïne en GHB is het wezenskenmerk en grootste succes van het coffeeshopbeleid. Bij liquidatie van dit beleid is niet alleen de cannabisconsument, maar de hele maatschappij de grote verliezer.

Onderzoek wijst ondubbelzinnig uit dat het coffeeshopbeleid op volksgezondheidsgebied succesvol is. De scheiding der markten is een feit, gebruik van harddrugs en het aantal drugsdoden liggen ver onder het Europese gemiddelde, terwijl het cannabisgebruik óp het Europese gemiddelde ligt. De relatief eenvoudige verkrijgbaarheid van kleine hoeveelheden cannabis in coffeeshops heeft niet geleid tot meer gebruik, maar wel tot veel minder gevangenen, een inzichtelijke, deels belaste verkoop en een relatief laag gebruik van hard drugs.

De coffeeshop is uitgegroeid tot een unieke vorm van droge horeca, met een belangrijke sociale functie. In de praktijk blijkt de coffeeshop zeer geschikt om laagdrempelig informatie te verstrekken aan de consument, ook over de risico's van (overmatige) cannabisconsumptie.

Regulering van de hele cannabisketen stelt de (lokale) overheid in staat om eisen te stellen aan de teelt van cannabis. Dat betekent grote winst voor de volksgezondheid vergeleken met de huidige situatie, waarin verstrekking van productinformatie aan de consument en controle van de teelt en het eindproduct onmogelijk is. Dat een product dat honderdduizenden Nederlanders gebruiken aan geen enkele vorm van controle onderhevig is -terwijl dat wel mogelijk is- is een onverantwoorde en onhoudbare situatie.

*'Het probleem is eigenlijk zeer eenvoudig: er is een vraag in de samenleving naar cannabis. Er zijn 5 tot 600.000 mensen die dat met enige regelmaat gebruiken. Zij zijn niet strafbaar voor hun gebruik, ze moeten die cannabis ergens vandaan halen en zijn ook bereid er voor te betalen. Dan komt er een markt op gang, omdat de handel in cannabis en de productie verboden is. Daarmee creëer je een criminele wereld van een gigantische omvang, waar het vechten om de markt ook met vuurwapens gaat. Er gaan miljarden in om. Je creëert eigenlijk voor de hele Nederlandse samenleving een geweldig probleem met het verbod op cannabis.'*

Hans van Duijn, voormalig voorzitter Nederlandse Politiebond (1993-2008),  
nu actief voor VOC en Law Enforcement Against Prohibition (LEAP)

## 2.2. Openbare Orde en Veiligheid

Regulering van de hele cannabisketen zal leiden tot substantiële ontlasting van politie, justitie en het rechtelijke apparaat, door vermindering van de opsporing en vervolging van cannabisteelt. Exacte percentages zijn moeilijk te geven omdat op dit moment alle teelt illegaal is.

Na regulering blijft alleen de teelt voor verkoop in het illegale of export strafbaar. Deze teelt zal veel minder lucratief worden: de coffeeshops worden al voorzien en de export neemt al geruime tijd af omdat veel Europese landen zelfvoorzienend worden door teelt binnen hun eigen landsgrenzen. Bestrijding van resterende illegale teelt zal dus minder capaciteit vergen.

### **Handelsvoorraad**

Ketenregulering maakt ook korte metten met de overbodige handhaving en opsporing van de handelsvoorraad van een coffeeshop: wat er aan de voordeur uitgaat wordt simpelweg aan de achterdeur officieel ingekocht en kan door de belastingdienst gecontroleerd worden.

### **Overlast**

Geen branche wordt in Nederland zo streng en vaak gecontroleerd als de coffeeshopbranche. Overtreding van de gedoogcriteria betekent -al dan niet tijdelijke- sluiting, zodat de coffeeshops zelf het grootste belang hebben bij het voorkomen van overlast. De tijd dat coffeeshops met reden geassocieerd konden worden met overlast ligt echt achter ons. Ter illustratie: van de vier miljoen buitenlandse toeristen die Amsterdam jaarlijks ontvangt, bezoekt een kwart de coffeeshops in de stad. De overlast die dit oplevert valt in het niet bij die van de natte horeca.

Wat wél forse overlast veroorzaakt is de teelt van cannabis op zolders, huurhuizen, bedrijfspanden en andere locaties, bij gebrek aan een fatsoenlijke regulering van de teelt en aanvoer van coffeeshops.

*'Er worden honderden miljoenen in Nederland besteed aan rechters en politiemensen die bezig zijn om een drugsmarkt te controleren, die ze niet kunnen controleren. Als we dat op een verstandige manier met elkaar onder een vergunningstelsel zouden brengen zou er een heleboel geld vrij komen dat gewoon gebruikt kan worden voor blauw op straat. Dat lijkt me een veel slimmere manier van aanwenden.'*

**Wouter Bos**, voormalig minister van financiën en PvdA leider  
NOVA, 24 februari 2010

### 2.3. Overheidsfinanciën

Regulering van de hele cannabisketen levert een stevige structurele bijdrage aan de Nederlandse schatkist, die in deze tijden van bezuinigingen zeer welkom is. Volgens onderzoek van econoom Martijn Boermans bedraagt de totale opbrengst van regulering van de cannabismarkt voor de overheid €850 miljoen per jaar.

#### **Transparante geldstromen**

Accepteren van giraal betalingsverkeer (van coffeeshop naar teler en van klant naar coffeeshop) zal de landelijke trend van toenemend digitaal betalen versterken. Giraal betalingsverkeer maakt de geldstromen binnen de coffeeshop volledig transparant

#### **Prijs**

Regulering maakt een concurrerende prijs voor een gecontroleerd product mogelijk. Al in 2005 is ten behoeve van het Manifest van Maastricht, dat ook een model voor gereguleerde teelt voor ogen had, berekend dat de prijs van 'officiële' wiet niet hoger zal liggen dan de toenmalige prijs in de coffeeshops. De extra kosten van belastingen, elektra, beveiliging, personeel etc. komen overeen met het bedrag dat nu aan kwekers wordt betaald als risicogeld, vanwege het risico van vervolging. Inmiddels hebben zeven jaren van repressief beleid in het kader van het Rotterdamse initiatief "integrale aanpak van de hennepeteelt" de prijs van cannabis meer dan verdubbeld.

#### **Ketenregulering leidt uiteindelijk tot:**

- beheersing van de gehele cannabisketen;
- controleerbare inkoop en verkoop door transparante administratie;
- kwaliteitsgarantie voor product en productieproces;
- normalisering van de consument en decriminalisering van de sector;
- Zo'n 850 miljoen aan begrotingsruimte door beperking van de handhavingskosten en belastinginkomsten uit de bedrijvigheid die aan de achterkant van de coffeeshop plaatsvindt.

*'Het is noodzakelijk over te gaan tot regulering en beheersing van de achterdeur (productie en handel). Te beginnen met een georganiseerde en gemonitorde pilot.'*

Slotverklaring Wiettop VNG Almere, 21 november 2008

### 3. Gereguleerde teelt in Rotterdam: 2 scenario's

Een experiment met regulering van cannabisteelt kan op tal van manieren worden vormgegeven. In dit hoofdstuk worden twee concrete scenario's gepresenteerd; een kleinschalig experiment met een beperkt aantal Rotterdamse coffeeshops en telers en een grootschaliger, regionaal experiment. Een meer definitief, landelijk systeem is en blijft de verantwoordelijkheid van de landelijke overheid. Het starten van experimenten in verschillende gemeenten zal waardevolle kennis en ervaring opleveren voor de ontwikkeling van zo'n landelijk systeem. Rotterdam kan hierbij een sleutelrol vervullen.

#### 3.1: Scenario 1: kleinschalig, lokaal experiment

##### **Omvang**

Een beperkt aantal Rotterdamse coffeeshops en telers doet mee aan het experiment. De gemeente Rotterdam vraagt bij het Bureau Medicinale Cannabis (BMC) ontheffing om gereguleerde teelt ten behoeve van een wetenschappelijk experiment te gedogen. Doel is kennis en ervaring opdoen die gebruikt kan worden bij de ontwikkeling van een landelijk systeem van regulering.

Telers worden door de deelnemende coffeeshops aanbevolen. Veel coffeeshopondernemers werken al jaren samen met dezelfde telers; om het experiment te laten slagen is het van groot belang dat hun expertise en vakkennis niet verloren gaat. Daarom dienen bij de screening van de telers eventuele veroordelingen wegens teelt en/of bezit van cannabis geen rol te spelen.

##### **Kwaliteitseisen**

De (lokale) overheid koppelt redelijke kwaliteitseisen aan de vergunning/ontheffing en de teelt. Denk hierbij aan verantwoord gebruik van Kema gekeurde en brandveilige apparatuur, uitsluitend biologische bestrijdingsmiddelen en voeding, preventie van geluids- en reukoverlast etc. Doel is een veilige en transparante teelt, die geen overlast veroorzaakt en een gecontroleerd, ecologisch verantwoord eindproduct oplevert.

Op termijn kunnen, naar voorbeeld van de gedoogcriteria voor coffeeshops, formele criteria voor telers worden ingevoerd. Advocaat en cannabisexpert André Beckers heeft hiervoor zogenaamde "BIGH LB-criteria" geformuleerd voor gereguleerde teelt. De vijf letters staan voor Boekhouding, Informatieverstrekking, Geen bestrijdingsmiddelen, alleen Henneplanten verbouwen, alleen Leveren aan coffeeshophouders en deugdelijke Bedrijfsvoering. Deze criteria zijn vergelijkbaar met de HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) norm voor voedingsmiddelen.



1530 East 12<sup>th</sup> Street  
 Oakland CA, 94606  
 Phone: (510)698-4446  
 Fax: (510)698-4446  
 Web: www.steephilllab.com

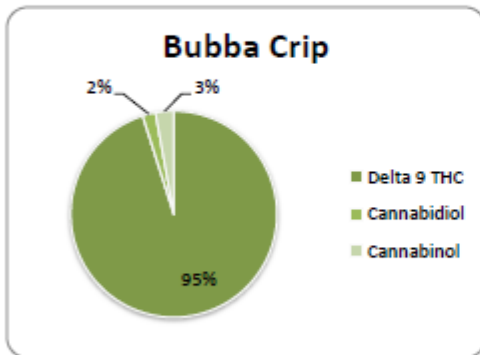
## Medical Cannabis Certificate of Analysis

|                                  |                         |  |
|----------------------------------|-------------------------|--|
| Customer Name: The Union         | Intake Date: 10/28/2010 | Growing Medium: No Data Supplied   |
| Customer Sample ID: 101028-10    | Report Date:            | Growing Environment: No Data Supplied  |
| Lab Sample ID: 101028M010        | Intake Weight: 1.932g   | Organic or Conventional: No Data Supplied  |
| Strain/Name: Bubba Crip          | Moisture Content: 3.48% | Data pertaining to growing medium, growing environment, and organic or conventional status is user supplied. Steep Hill Lab does not certify the accuracy of this information. |
| Sample Type: Flower              | LOT # 517.0             |  |
| Tests Ordered: 3CANN-DEHYDRATION |                         |  |

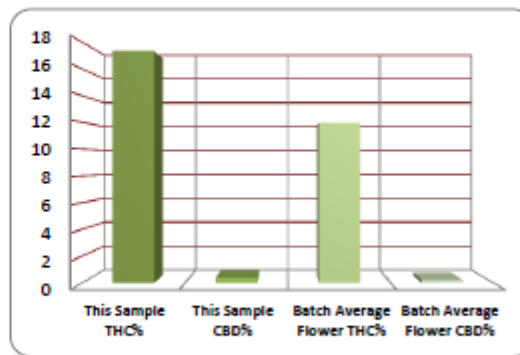
### Potency And Cannabinoid Analysis

|  |        |       |      |
|--|--------|-------|------|
| $\Delta 9$ Tetrahydrocannabinol Result: 229.01 ug/ml | 17.32% | 0.37% | .52% |
| Cannabidiol Result: 4.9 ug/ml                        |        |       |      |
| Cannabinol Result: 6.89 ug/ml                        |        |       |      |

#### Relative Cannabinoid Ratios



This chart represents the ratio between the cannabinoids in sample #101028M010. The total cannabinoid content is always 100% in this chart. Each wedge is a representation of each cannabinoid's contribution to that total.



Analysecertificaat voor medicinale cannabis van de Californische firma SteepHill Lab



## **Locatie**

In het kleinschalige scenario is de benodigde ruimte gering. Afhankelijk van de omstandigheden zou de teeltlocatie zich inpandig of tenminste op loopafstand van de deelnemende coffeeshops moeten bevinden, zodat deze eenvoudig en efficiënt beveiligd en gecontroleerd kan worden. In Spanje zijn de teeltlocaties van sommige Cannabis Social Clubs voorzien van een alarm dat afgaat bij de plaatselijke politie; hun gedeelde belang is een ongestoorde, veilige teelt.

## **Voorraad**

Deelnemende coffeeshops krijgen een ontheffing van de 500 gram maximale handelsvoorraad om de teelt, verwerking en aanlevering van cannabis mogelijk te maken. Deelnemende telers mogen een beperkte voorraad gereed product aanhouden om calamiteiten (misoogst, ziektes e.d.) op te vangen. Deze voorraad is gerelateerd aan de omzet van de coffeeshop(s) waarvoor wordt geteeld. Telers leveren uitsluitend met factuur, zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, beschikken over een BTW nummer en worden giraal betaald. De boekhouding vormt een sluitend systeem: elke gram cannabis is terug te vinden in de administratie van de teler én de coffeeshop.

## **Variatie en kwaliteit**

Om te kunnen slagen moet het experiment ruimte bieden voor voldoende kwaliteit en variatie. De consumentenvraag en het marktmechanisme dienen leidend te zijn. Dit betekent een behoorlijk aantal soorten, met diversiteit in gehalten werkzame stoffen. Wettelijke maximering van één of meer stoffen is af te raden. Dit miskent de complexe werking van cannabis en zal leiden tot overloop naar het illegale circuit. Populair gezegd betekent maximering dat de consument de keuze heeft tussen “slappe gemeentewiet” bij de coffeeshop of “ouderwets lekkere, sterke wiet” in het illegale circuit.

## **Laboratoriumtest**

Telers leveren de cannabis gedroogd en geknipt af bij een erkend testlaboratorium, dat de cannabis test op aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen en gehalten van de belangrijkste werkzame stoffen. Niet alleen THC, maar ook andere cannabinoïden als CBD (cannabidiol) en CBN (cannabinol). Op dit moment geldt het verstrekken van percentages werkzame stoffen als “verkoop bevorderende informatie” en is daarom verboden. Bovendien zeggen percentages alleen zeker niet alles over het te verwachten effect. Daarom wordt de consument met een systeem van kleurcodering en/of symbolen geïnformeerd over de eigenschappen en te verwachten effect van de verschillende soorten. In Amsterdam is het Adviesburo Drugs betrokken bij de realisering van een testlaboratorium voor cannabis en een systeem met kleurcodering en symbolen ten behoeve van de consument.

## **Distributie**

Voor het vervoer van cannabis tussen telers, testlab en coffeeshops dient een praktische regeling getroffen te worden. Te denken valt aan een ontheffing en/of pasje op naam, voor een beperkt aantal personen die betrokken zijn bij het experiment. Over de precieze invulling kan de gemeente informatie inwinnen bij de firma Bedrocan, die sinds 2003 medicinale cannabis teelt en levert aan Nederlandse apotheken en afnemers in het buitenland.

TOO  
**HIGH**  
TO  
**FAIL**



CANNABIS *and the* NEW GREEN  
ECONOMIC REVOLUTION



**DOUG FINE**

AUTHOR OF *FAREWELL, MY SUBARU*

### 3.2 Scenario 2: Experiment Metropoolregio Den Haag-Rotterdam

In dit scenario gelden voor de kwaliteitseisen, de voorraad en de variatie en kwaliteit dezelfde uitgangspunten als in het kleinschalige scenario. Op de onderstaande punten verschilt het grotere, regionale scenario van het kleinschalige, lokale scenario.

#### **Omvang**

Rotterdam zoekt samenwerking in de regio, waarbij Den Haag -met zo'n 35 coffeeshops- de meest voor de hand liggende partner is. Ook Zwijndrecht zou betrokken kunnen worden: de enige coffeeshop in deze gemeente wordt beheerd door een stichting, die vergevorderde plannen heeft voor een teeltextperiment. Voor selectie en screening van deelnemende telers gelden dezelfde uitgangspunten als in scenario 1.

#### **Locatie**

Bij deelname van alle 45 Rotterdamse coffeeshops en/of samenwerking in de regio, bieden de glastuinbouwkassen in het Westland een ideale teeltlocatie. Concentratie op één plek vergemakkelijkt beveiliging en controle van de teelt, het uitgestrekte kassengebied garandeert anonimiteit en er zijn nauwelijks aanpassingen nodig om te kunnen beginnen.

#### ***Tie-wraps* voor elke plant**

Deelnemende telers kopen bij de belastingdienst of de lokale overheid genummerde *tie-wraps* voor elke individuele plant in hun kwekerij. Deze *tie-wraps* zijn vergelijkbaar met de gele oormerken van koeien; op elk moment in het proces is via het nummer de herkomst te traceren. Met dit systeem kunnen de bevoegde instanties eenvoudig en efficiënt toezicht uitoefenen gedurende het hele proces, "van zaadje tot zakje".

Het *tie-wrap* systeem functioneert al enige tijd in Mendocino County, Californië, onder de naam '9.31 Zip-Tie Program'. Gereguleerde telers mogen maximaal 99 planten kweken en betalen \$50 per *tie-wrap*: geld dat direct ten goede komt aan de lokale overheidsbegroting. Via commerciële testlaboratoria gaat de cannabis naar *dispensaries*, winkels waar volwassenen met een -eenvoudig te verkrijgen- medische verklaring cannabis kunnen kopen. Een uitgebreide beschrijving van dit systeem is te vinden in het boek *Too High To Fail: Cannabis and the new green economic revolution* van Doug Fine (Penguin Books, 2012, ISBN 978-1-592-40709-5).



**Van gedogen  
naar handhaven**

**Model voor  
een transparant  
en rationeel  
cannabisbeleid**

Download de volledige brochure op [www.voc-nederland.org/publicaties](http://www.voc-nederland.org/publicaties)

## 4. Stappenplan en juridische onderbouwing

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de nationale en internationale ruimte om een experiment met gereguleerde cannabisteelt te starten en op termijn te komen tot volledige ketenregulering.

### 4.1 Stappenplan

De VOC brochure 'Van gedogen naar handhaven: model voor transparante regulering van cannabis' (2011) bevat het volgende stappenplan, dat de Nederlandse regering kan bewandelen om regulering van de cannabisteelt te bewerkstelligen zonder internationale (drugs)verdragen te schenden.

- De politieke wil om cannabis niet langer te verbieden maar te gaan reguleren, zal uitgaan van het volksgezondheidsargument. De regering kan beginnen een advies te vragen aan de Raad voor de Volksgezondheid over de vraag of het wenselijk is om cannabisteelt uit de illegaliteit te halen en op enige wijze te reguleren.
- Op een positief advies van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) volgt stap twee: een wetenschappelijk experiment met gereguleerde teelt voor een aantal coffeeshops. Zo'n experiment is mogelijk binnen het kader van het Enkelvoudig Verdrag van de VN waarin immers staat (Art. 4, onder c) dat elk land zich ertoe verplicht om de productie, de vervaardiging, de in- en uitvoer, de afgifte van, de handel in, het gebruik en het bezit van verdovende middelen uitsluitend tot geneeskundige en wetenschappelijke doelen te beperken.
- Vervolgens dient Nederland, liefst samen met andere EU-landen als Spanje, Portugal, Tsjechië en België, een procedure op te starten bij de VN om cannabis van Lijst 1 te halen. Op dat moment begint een lange periode van discussie, waarin geen besluit zal vallen. Tijdens deze periode kan Nederland gewoon zijn eigen stappen zetten, zolang het kan uitleggen dat die stappen zijn gebaseerd op wetenschappelijk inzicht, nodig zijn voor de volksgezondheid en dat men (grootschalige) export blijft bestrijden.
- Als Nederland en andere landen niet in staat blijken het VN-verdrag in deze zin te wijzigen, zou Nederland dit VN-Verdrag kunnen opzeggen, en onmiddellijk daarna opnieuw kunnen ondertekenen onder voorbehoud van ter zake doende artikelen, zoals Bolivia dit jaar heeft gedaan betreffende het traditioneel gebruik van het cocablad.
- Om aan iemand het recht te verlenen, bijvoorbeeld met een vergunning, om cannabis te kweken voor niet wetenschappelijke of medicinale doeleinden moet artikel 3 van de Opiumwet, waarin dit nu verboden wordt, worden gewijzigd. De minister van volksgezondheid dient de mogelijkheid te krijgen vergunningen of ontheffingen te verlenen ten behoeve van gereguleerde cannabisteelt voor andere dan bovenstaande doeleinden.
- Ondertussen kan voor geïmporteerde cannabisproducten het opportuniteitsbeginsel -dat stelt dat de officier van justitie niet verplicht is te vervolgen, de juridische grondslag voor het huidige gedogen- worden gehandhaafd. De noodzaak voor deze constructie vervalft zodra het cannabisverbod internationaal wordt opgeheven.

*'Toen Donner nog minister van justitie was, vergeleek hij het drugsbeleid met een lekke boot: je moet blijven hozen en het succes is dat de boot niet zinkt. Hij zei dat in alle ernst. Terwijl het toch niet zo moeilijk is om te zeggen: misschien moet je eens een betere boot kopen of die boot eens repareren.'*

Freek Polak, eerste Cannabis Tribunaal, Den Haag, december 2008

## 4.2 Advies Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)

Wie kan er op tegen zijn om allereerst advies te vragen aan de raad voor de Volksgezondheid en Zorg over de vraag waar de volksgezondheid meer bij is gebaat, een repressieve aanpak of een verdere regulering? Ook in de Tweede Kamer is deze vraag aan de orde gesteld:

### **Nr. 280 MOTIE VAN HET LID KOOIMAN C.S.**

Voorgesteld 28 maart 2012

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het drugsbeleid op twee pijlers steunt, die van de bescherming van de volksgezondheid enerzijds en die van de bestrijding van overlast en criminaliteit anderzijds;

constaterende dat de nadruk steeds minder lijkt te liggen op het belang van de bescherming van de volksgezondheid;

constaterende dat de gemaakte keuzes in het drugsbeleid risico's opleveren voor de volksgezondheid omdat bijvoorbeeld een verschuiving naar het illegale circuit kan worden verwacht;

verzoekt de regering, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg om advies te vragen over het vraagstuk hoe ervoor gezorgd gaat worden dat het huidige drugsbeleid en alle voorgenomen maatregelen in het algemeen, en de maatregelen op het gebied van coffeeshops en cannabisgebruik in het bijzonder, zo min mogelijk schade opleveren voor de volksgezondheid,

en gaat over tot de orde van de dag.

Kooiman  
Dibi  
Bouwmeester



Beeld: uitgeverij Bert Bakker



### 4.3 Experimenten volgens de internationale verdragen

Hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht Ybo Buruma, raadsheer bij de Hoge Raad, schrijft in de notitie 'Cannabis: internationaal en Europees perspectief' (2010) over de ruimte voor regulering:

'Volgens het T.M.C. Asser Instituut lijkt een experiment met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops niet te verenigen met de strafbaarstellingen die door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 en het Verdrag tegen Sluikhandel van 1988 worden vereist. Dat punt zou valide zijn, als Nederland zou overgaan tot volledige legalisering. Dat beogen wij echter niet. Wij beogen regulering middels een vergunningensysteem ten aanzien van een zeer beperkt aantal kwekerijen. Een dergelijke regulering beoogt de in het belang van de volksgezondheid gemaakte onderscheiding van markten en de effectieve bestrijding van georganiseerde misdaad.'

'Naar ons oordeel is het gedogen (of liever: via vergunningen toestaan) van cannabisteelt een maatregel in het belang van de volksgezondheid. (...) Deze interpretatiemethode is in het internationale recht niet ongebruikelijk: het Europese Hof voor de Rechten van de Mens past haar ook toe.'

'Als wij nu kiezen voor nadere regulering is dat een toepassing van het opportuniteitsbeginsel die wij niet beschouwen als een uitholling van de strafbaarstellingen vereist door beide internationale Verdragen. Van uitholling van de strafbaarstelling is geen sprake, omdat Nederland al door het voorbehoud [bij artikel 3 Verdrag tegen de Sluikhandel, red.] het verschil maakte tussen strafbaarstelling en handhaving.'

De volledige notitie is terug te vinden in de printversie van Roterodamum Botanicum en staat ook op internet: <http://www.drugtext.nl/Cannabis/internationaal-en-europees-perspectief.html>

Van recenter datum is een artikel van prof. mr. J.G. Brouwer en prof. mr. A.E. Schilder in het *Nederlands Juristenblad* van december 2012. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de RUG en directeur van het Centrum voor Openbare orde en veiligheid te Groningen, Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Fragment uit dit artikel:

'Het motief voor ons nationale gedoogbeleid is gelegen in het belang van de volksgezondheid. Dat staat niet alleen in meerdere regeringsnota's, maar ook in de meest recente Aanwijzing Opiumwet. Door een kunstmatige markt te creëren voor cannabis in coffeeshops, wordt de kans geringer dat jongeren in aanraking komen met drugs waarvan de gezondheidsrisico's aanmerkelijk groter zijn: de harddrugs. *Het opportuniteitsbeginsel biedt het OM ruimte om van vervolging af te zien.*

Volgens het rapport van het Asser Instituut tast het Kaderbesluit het in Nederland gehanteerde opportuniteitsbeginsel niet aan. Ditzelfde geldt voor het 'door Nederland gevoerde beleid met betrekking tot coffeeshops en het bezit van kleine hoeveelheden drugs voor eigen gebruik. Het Europese Kaderbesluit zondert overigens de grensoverschrijdende gebruikershoeveelheid expliciet uit van te nemen maatregelen. Volgens het eerdergenoemde Asser-rapport vloeien er uit de Europese besluiten geen verplichtingen voort op grond waarvan het coffeeshopbeleid herziening behoeft. Die conclusie trekt ook Blom in zijn bijdrage in de Justitiële Verkenningen 2006.



**MARIJUANA IS  
100% LEGAL  
IN COLORADO  
& WASHINGTON**

**WHO'S NEXT?**

[MarijuanaMajority.com](http://MarijuanaMajority.com)

TWO STATES DOWN, FORTY-EIGHT TO GO



Vaak dichten we het Nederlandse gedoogbeleid inzake cannabis een zeer vooruitstrevend karakter toe. In een mondiaal perspectief is die gedachte echter tamelijk achterhaald. We beschreven de kersverse ontwikkelingen in de VS al. Ook in Europa lopen verschillende experimenten om de teelt van cannabis voor persoonlijk gebruik toe te staan. Het bezit van cannabis wordt in veel staten gedoogd, in Portugal is zowel het bezit als het gebruik van cannabis uit de strafwet gehaald.

Per 6 december aanstaande gaan de Amerikaanse staten Washington en Colorado over tot het legaliseren van de teelt, distributie, verkoop, koop en bezit van cannabis voor persoonlijk gebruik. Volgens die wetten zal de teelt van cannabis plaatsvinden in 'state owned' inrichtingen, de verkoop in door particulieren gerunde, maar door de staat gecontroleerde cannabiswinkels. Van de 25% belasting die de staat Washington heft, gaat 40% naar de algemene middelen. De rest is bestemd voor preventie, onderzoek, voorlichting en gezondheidszorg. Met het reguleren van de teelt in de verkoop van cannabis willen de beide staten met name de criminaliteit een halt toeroepen.'

#### 4.4 Onderzoek naar juridische belemmeringen: Teurlings en Cohen

Een nuttige en zeer gedegen bijdrage aan het debat over regulering van de achterdeur is het 'Onderzoek naar juridische belemmeringen' van strafrechtadvocaat Mark Teurlings en Peter Cohen, internationaal vermaard drugsexpert en oprichter van het Centrum voor Drugs Onderzoek (CEDRO) van de Universiteit van Amsterdam. De auteurs gaan in op alle relevante verdragen en wetten:

Verenigde Naties:

- Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961) met protocol (1972)
- Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971)
- Verdrag van de VN tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988)

Europese Unie:

- Kaderbesluit

Nationaal:

- Opiumwet
- Opiumwetbesluit
- Uitvoeringsregeling Opiumwet
- Beleidsregels opiumwetontheffingen

Hieronder is de slotbeschouwing opgenomen, het hele onderzoek is te vinden op:

[www.teurlingsellens.nl/nieuws\\_index.php?nieuws\\_id=2](http://www.teurlingsellens.nl/nieuws_index.php?nieuws_id=2)

#### **Beschouwing en voorstel voor een strategie**

'Wanneer men cannabis legaal aan coffeeshops wil laten leveren moet er een aantal barrières worden genomen. Het is de kunst om een strategie te bedenken die de kans van slagen groot maakt en tegelijkertijd ook het resultaat binnen afzienbare tijd zichtbaar maakt.

**CANNABIS?**  
**NIET**  
**CRIMINALISEREN**  
**MAAR**  
**REGULEREN!**



Ansichtkaart van het VOC

In het voorgaande hebben we gezien dat de voornaamste belemmeringen zijn gelegen in artikel 4 van het Enkelvoudig Verdrag en het feit dat dit artikel ook van toepassing is op cannabis en hasjiesj, omdat deze twee stoffen voorkomen op de lijsten van het verdrag. Zij staan daarbij niet 'zomaar' op een lijst, maar zij zijn onder het zwaarste regiem geplaatst: een combinatie van Lijst I en Lijst IV. Dat heeft overigens vooral symbolische waarde, want als zij op Lijst II zouden staan zou artikel 4 net zo goed van toepassing zijn. (De verboden blijven namelijk hetzelfde, maar de toezichtmaatregelen zouden minder scherp worden.)

Deze symbolische waarde moet echter niet onderschat worden. Een verplaatsing naar Lijst II zou een erkenning door de internationale gemeenschap zijn dat het wel meevalt met de schadelijkheid van cannabis en cannabishars. Discussie over de vraag of cannabis überhaupt wel onder de werking van het verdrag moet vallen zal dan ook minder emotioneel worden. En van de andere kant zal het verzet tegen verplaatsing naar Lijst II, hoewel nog steeds enorm, toch minder zijn dan het verzet tegen verwijdering.

De andere belemmeringen zijn gelegen in de eigen wetgeving. Natuurlijk moet deze gewijzigd worden voordat met de legale bevoorrading van coffeeshops kan worden begonnen. Ook in de binnenlandse politiek zal dit echter aanleiding zijn voor veel discussie. Daarom is het ook hier van belang om de wijzigingen zo beperkt mogelijk te houden, zodat het aantal medestanders wordt gemaximaliseerd. Door intrekking van artikel 8h, onder b, en artikel 8i van de Opiumwet is binnenlands reeds het juridisch kader geschapen.

### **Hoe zou een strategie eruit kunnen zien?**

Het zou een strategie moeten zijn met twee parallelsporen, een internationaal en een nationaal spoor.

Het internationale spoor zou erop gericht moeten zijn dat artikel 4 niet langer van toepassing is op cannabis en cannabishars. Dat kan worden bereikt door deze stoffen van de lijsten van het verdrag te verwijderen. Een eerste stap zou zijn dat de Nederlandse regering de procedure in gang zet voor verplaatsing naar lijst II. Er moet dus een wetenschappelijk document komen waarin wordt aangetoond dat voor het gros van de gebruikers cannabis zonder belangrijke nadelen wordt geconsumeerd. Dit kan onderbouwd worden met behulp van de wetenschappelijke literatuur rond intensieve gebruikspatronen en toxiciteit.

Er zal blijken dat cannabis en koffie erg op elkaar lijken in gezondheidseffecten. Er zijn geen gevallen bekend van aangetoonde letaliteit van cannabis en ook toxiciteit op het ongeboren kind ontbreekt. Ook de steeds verder gedocumenteerde medische toepassing is een argument voor tenminste verwijdering van Lijst IV. Van belang daarbij is wel, dat wordt aangetoond dat er geen andere stof is waarmee hetzelfde therapeutische effect kan worden bereikt. Ook kan worden aangevoerd dat regulering van de distributie dringend gewenst is om volksgezondheidsredenen, omdat juist het illegale karakter kan leiden tot microbiële verontreiniging, en tot verontreiniging met pesticiden. (...)



Het verzoek van Nederland zal in de CND een grote storm veroorzaken. Wetenschappelijk heeft Nederland het grootste gelijk van de wereld, maar er zal slechts een aantal landen bereid zijn om dat toe te geven. In eerste instantie zal Nederland deze discussie dus waarschijnlijk verliezen. Het is daarom zaak de discussie zolang mogelijk te laten voortduren, liefst op meerdere achtereenvolgende jaarvergaderingen van de CND.

Tegelijkertijd moet er binnenslands een nieuw beleid komen. Het verdient geen aanbeveling om te gaan zitten wachten tot de verdragen zijn gewijzigd of afgeschaft, aangezien dat een proces van vele jaren is. Als Nederland de discussie internationaal heeft aangezwengeld en ondertussen in eigen huis alvast veranderingen doorvoert zal er weliswaar veel kritiek komen, maar dit zal tot woorden beperkt blijven. Van sancties, hoewel onder het verdrag mogelijk, zal waarschijnlijk geen sprake zijn. Gewoon beginnen dus.

Dit nieuwe beleid bestaat uit een paar stappen. De eerste is de wettelijke ruimte te geven voor een vervolgbesluit om het ook werkelijk te gaan doen. Dus intrekking van artikel 8h, onder b, en artikel 8i van de Opiumwet. Procedureel kost dit misschien twee jaar, maar de discussie zal hevig zijn en daardoor is de duur niet goed te voorspellen. Als de wetwijziging erdoor is het principebesluit genomen. Daarna zal er niet veel meer nodig zijn op het gebied van besluitvorming.

Er moet een kabinetsbesluit komen teneinde de productie in gang te zetten voor de coffeeshops. De levering kan dan door het Bureau voor Medicinale Cannabis op te dragen op te treden als producent en groothandel. Ook is er nog een beperkte redactionele aanpassing nodig van de beleidsregels opiumwetontheffingen.

Intussen moet de organisatie opgebouwd worden om ook inderdaad te gaan produceren. Dat is omvangrijk, want het gaat om ongeveer 150 ton cannabis. Om dit te realiseren moet een gefaseerd plan worden opgesteld. Overigens moet bij de uitwerking daarvan rekening worden gehouden met de georganiseerde misdaad, die zijn positie niet zonder meer zal opgeven. De aanpak van die problematiek moet dus onderdeel van het plan zijn.

Er zal nog het nodige moeten gebeuren voordat de aanvoer van cannabis naar coffeeshops op legale wijze is geregeld, maar waar een wil is, is een weg.'

#### 4.5 De tussendeur van de coffeeshop: André Beckers

Het rapport 'De tussendeur van de coffeeshop', in 2007 opgesteld door strafrechtadvocaat en cannabisexpert mr. André Beckers in opdracht van de Vereniging Rotterdamse Coffeeshop Ondernemers (VRCO), behandelt de problematiek van de onwerkbare maximale handelsvoorraad van 500 gram. In het rapport wordt een concrete oplossing aangereikt om het vervoer van cannabis van de zogenaamde *stash* (opslagruimte) naar de coffeeshop te regelen.





Deze oplossing kan vrijwel één op één worden toegepast om het vervoer van gereguleerd geteelde cannabis van teeltlocatie naar testlab en van testlab naar coffeeshop te reguleren. Een aantal citaten uit het rapport van Beckers:

‘Tussendeur beleid kan op lokaal niveau in de driehoek (politie, justitie en gemeente) worden vastgesteld. Afgesproken kan worden dat Tussendeur activiteiten geen aanleiding geven tot strafrechtelijk en bestuurlijk optreden. Het opportuniteitsbeginsel vormt voor de Officier van Justitie de wettelijke basis voor het vaststellen van dergelijke beleidsafspraken. Het criterium voor het achterwege blijven van optreden is door de Centrale Raad van Beroep al gegeven en kan eenvoudig worden overgenomen.

De politie kan een aanwijzing krijgen om ontdekte handelingen die onlosmakelijk zijn verbonden aan de gedoogde verkoop van cannabis in coffeeshops en die onmiskenbaar ook worden verricht ten behoeve van die gedoogde verkoop in samenspraak met de Officier van Justitie te seponeren.

De burgemeester is op grond van artikel 13b van de Opiumwet bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang bij bepaalde overtredingen van de Opiumwet. Deze bevoegdheid wordt binnenkort uitgebreid. De nieuwe bevoegdheid geeft aanleiding tot het vaststellen van aangepast handhavingsbeleid. Hierbij kan worden stilgestaan bij de situatie dat in een pand (niet zijnde een voor het publiek toegankelijke lokaliteit) een handelsvoorraad cannabis, die bestemd is voor de bevoorrading van een coffeeshop, wordt aangetroffen. Artikel 13b van de Opiumwet vormt voor de burgemeester de wettelijke basis voor het vaststellen van dergelijk handhavingsbeleid. Hij kan hierbij formuleren in welke gevallen en onder welke voorwaarden geen bestuursdwang wordt toegepast.’

#### 4.6 Concept Cannabiswet 2.0: Mario Lap

Een laatste document dat concrete aanknopingspunten biedt voor regulering van cannabis is de Concept Cannabiswet 2.0 van Maro Lap, directeur van de stichting Drugtext en adviseur drugsbeleid met ruim 25 jaar ervaring. Dit complete wetsvoorstel is als bijlage opgenomen in de printversie van *Rotterdamum Botanicum* en is ook terug te vinden op de VOC-website:

[http://www.voc-nederland.org/persberichten\\_pdf/Bijlage\\_Groningen\\_07\\_Concept\\_Cannabiswet\\_Mario\\_Lap.pdf](http://www.voc-nederland.org/persberichten_pdf/Bijlage_Groningen_07_Concept_Cannabiswet_Mario_Lap.pdf)



## **Verbond voor Opheffing van het Cannabisverbod**

[www.voc-nederland.org](http://www.voc-nederland.org)  
[twitter/vocnederland.org](https://twitter.com/vocnederland.org)  
[info@voc-nederland.org](mailto:info@voc-nederland.org)