

Geregelde Achterdeur

*Een voorstel om de bevoorrading van
Arnhemse coffeeshops te reguleren
door middel van georganiseerde wietweek*



D66, Hans Giesing
GroenLinks, Sjaak van 't Hof
SP, Jurgen Elfrink





'GEMEENTELIJKE EXPERIMENTEN KRIJGEN JURIDISCH KADER'

'Ik heb bij het Algemeen Overleg op 13 december 2012 aangegeven plannen van gemeenten op het gebied van wietteelt op een rij te zullen zetten en van een juridisch kader te voorzien. Recente plannen van gemeenten die vóór 1 april 2013 bij ons bekend zijn zullen hierbij worden betrokken.'

Minister Opstelten in zijn brief
'Coffeeshopbeleid' van 4 februari 2013

'BUITENLAND HOUDT WIETTEELT NIET TEGEN'

Nederlandse gemeenten kunnen gewoon beginnen met experimenteren met wietteelt, internationale verdragen bieden daarvoor voldoende ruimte. Dat stelt Jan Brouwer, hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen.

We hebben een voorbehoud gemaakt

Volgens Brouwer, die ook directeur is van het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, is Nederland helemaal niet zo gebonden aan de internationale VN-verdragen die in de jaren zestig en zeventig zijn afgesloten als minister Opstelten ons doet geloven. 'We hebben destijds een voorbehoud gemaakt vanuit het opportuniteitsbeginsel, zodat het OM er op haar manier mee kan omgaan. Destijds was dat het begin van de gedoogpolitiek. We wilden er niet zoveel politiekkracht tegen inzetten en hebben de scheiding tussen soft- en harddrugs aangebracht. Daarna is de kunstmatige softdrugsmarkt ontstaan. We hebben altijd gezegd: ons systeem houden we boven water.'

(Binnenlands Bestuur, 8 februari 2013)



1. Aanleiding

Tijdens de meningsvormende behandeling van de brief coffeeshopbeleid in januari 2013 gaven diverse fracties aan met een initiatiefvoorstel te zullen komen over de teelt van wiet en het leveren ervan aan coffeeshops. Dit voorstel van D66, GroenLinks en SP voorziet daarin.

Het voorstel bevat de hoofdlijnen van een plan om een stichting op geregleerde wijze wiet te (laten) verbouwen ten behoeve van de Arnhemse coffeeshopbranche. Graag bespreken wij dit in de gemeenteraad. Het doel is een experiment mogelijk te maken.

2. Problematiek

De achterdeur van coffeeshops vormt de achilleshiel van het Nederlandse softdrugsbeleid. Waar het gebruik, bezit en de verkoop van kleine hoeveelheden wiet wordt toegestaan, is het telen en aanleveren ervan verboden. Wel wordt de teelt van 5 planten voor individueel gebruik gedoogd.

Dit heeft verschillende kwalijke gevolgen:

- Allereerst is een goede **kwaliteitscontrole** op de softdrugs niet mogelijk. Er worden bestrijdingsmiddelen gebruikt die schade voor de gezondheid kunnen opleveren.
- Georganiseerde **criminaliteit** heeft grip op productieproces. Doordat de productie en aanvoer van softdrugs niet legaal kan gebeuren en de jacht van de politie, zijn deze vrijwel geheel in handen gekomen van georganiseerde criminaliteit. Hierdoor treedt een zeer onwenselijke vermenging met andere criminele activiteiten op.
- De politie is een groot deel van de **opsporingscapaciteit** kwijt¹. De politie jaagt achter de productie en distributie van softdrugs aan. Het spreekt van zelf dat dit ten koste gaat van andere prioriteiten.
- **Brandonveilige situaties** in en rond gebouwen. De teelt van wiet vindt nu vaak plaats op plekken waar dit volstrekt ongewenst is, tot in woonhuizen toe. Om ontdekking te vermijden wordt bijvoorbeeld meer dan eens stroom afgetapt, hetgeen tot brandgevaarlijke situaties kan leiden².

De initiatiefnemende partijen vinden het daarom tijd dat er een oplossing komt voor deze zogenaamde achterdeurproblematiek: de verkoop van wiet door coffeeshop wordt gedoogd, maar de inkoop van softdrugs om de shops te bevoorraden, is verboden.

Hoewel het het allerbeste zou zijn om softdrugs volledig te reguleren, lijkt de politieke bereidheid daartoe bij de huidige bewindspersonen beperkt. Voor lokale pilots voor geregleerde teelt is desondanks recent de benodigde politieke ruimte ontstaan. Van deze ruimte moet Arnhem gebruik maken. Hierover meer in paragraaf 7, Juridisch Kader.

3. Verschillende initiatieven in Nederland

Diverse gemeenten werken momenteel aan initiatieven om het aanleveren van softdrugs aan coffeeshops te reguleren/organiseren. Hieronder enkele voorbeelden:

- **Utrecht** zal een vereniging oprichten voor volwassen wietgebruikers die op een geregleerde en gecontroleerde manier wiet telen, zogenoemde wietclubs. Doel is om meer controle op de kwaliteit van de wiet te krijgen en zo de gezondheid van de gebruikers te beschermen.
- De gemeenten **Leeuwarden en Smallingerland** willen in totaal drie coffeeshops toestemming geven om wiet te gaan kweken. Deze coffeeshops zouden hun wiet dan ook zelf moeten gaan verkopen. De gemeenten hebben aan minister Opstelten (Veiligheid en Justitie) laten weten dat ze graag zo'n proef willen gaan uitvoeren. Nu gemeenten meer lokaal maatwerk mogen voeren, ziet de burgemeester Crone kans om de proef doorgang te laten vinden. Daardoor zou de politie volgens hem mogelijk meer kunnen worden ontlast.

¹ In Brabant gaat het zelfs om 50% van de capaciteit. Vermoedelijk gaat het voor onze regio om vergelijkbare percentages.

² Naast brandonveilige situaties worden panden ook ingericht met boobytraps (=gevaarlijk voor politie), ontstaat er waterschade aan vaak gehuurde panden (met aanzienlijke schade voor de eigenaar) etc.



Geregelde Achterdeur, Initiatiefvoorstel geregleerde aanvoer Coffeeshops

- Burgemeester Bruls heeft **Nijmegen** officieel aangemeld als gemeente die wil meedoen aan een proef met legale, geregleerde wietteelt. Hij deed dat onlangs per brief aan minister Opstelten van Veiligheid en Justitie. De Nijmeegse gemeenteraad had Bruls daartoe opgeroepen. De Nijmeegse fracties van GroenLinks en PvdA zien in kassengebied Bergerden een potentiële kweeklocatie.
- **Eindhoven** heeft een concreet plan voor geregleerde wietteelt opgesteld en naar minister Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie) gestuurd. De gemeente wil criminelen buitenspel zetten door de 'achterdeur' van coffeeshops te reguleren. De teelt van de cannabis moet volgens het plan worden uitbesteed aan een professioneel bedrijf dat onder toezicht van de gemeente komt te staan. Op die manier zijn de coffeeshops voor hun voorraad niet meer afhankelijk van het illegale circuit en kan de kwaliteit van de softdrugs gecontroleerd worden. Hierdoor verdwijnt de invloed van de georganiseerde criminaliteit in relatie tot de coffeeshops en worden de risico's voor de volksgezondheid beheersbaar", schrijft burgemeester Rob van Gijzel aan de minister.
- Burgemeester Aboutaleb van **Rotterdam** is met een plan voor een experiment met geregleerde wietteelt gekomen. Aanleiding voor de variant van de burgemeester vormden twee plannen die werden voorgesteld door het Verbond voor Opheffing van het Cannabisverbod. Het terugdringen van criminaliteit is hierbij het speerpunt.
- D66 en GroenLinks in **Den Haag** willen dat het college van burgemeester en wethouders contact gaat zoeken met het stadsbestuur van Rotterdam om te helpen bij het initiatief. Omdat de aanlevering van softdrugs nog niet is geregeld, wijzen de partijen erop dat de handel zich 'ongecontroleerd in de illegaliteit beweegt'. Daarmee wordt 'in feite een criminele sector geschapen', constateren ze. Dat heeft weer tot gevolg dat extra inzet van politie nodig is.
- **Terneuzen**; Het college van Burgemeester en Wethouders in Terneuzen moet binnen drie maanden een plan op tafel hebben om een door de gemeente gecontroleerde wietteelt op te zetten.
- **Amsterdam**; De gemeenteraad wil dat in de stad legaal wiet mag worden geteeld voor verkoop in Amsterdamse coffeeshops. Door wietteelt te legaliseren moet de bevoorrading van coffeeshops uit de criminaliteit worden gehaald. De Raad steunde een motie waarin het college wordt opgeroepen om bij het Rijk te pleiten 'voor het bieden van de vrijheid aan gemeenten om wietteelt te reguleren'.
- Burgemeester Peter Noordanus van **Tilburg** heeft een plan voor legale wietteelt naar minister Opstelten gestuurd. Het plan draait helemaal om lokale teelt. Vanaf de aanplant van hennep tot de verkoop, vindt plaats binnen de gemeentegrenzen. Naast wietteelt door de gemeente, mogen Tilburgers maximaal vijf planten thuis telen en die doorverkopen aan een coffeshop binnen Tilburg. Daarbij is wel een maximumprijs afgesproken. Daarnaast draait het hele plan om strenge controles van de shops en een stevige aanpak van illegale wiethandel (de handelaren en telers die de regels van het plan negeren) en straatverkoop.

4. Ons voorstel

Wij stellen voor in Arnhem een proef te houden langs 'Rotterdamse lijnen'. Het voorstel daar is het meest concreet en uitgewerkt. Bovendien houdt de gemeente in dat voorstel grip op de teelt en organisatie. Deze lijkt ons, op enkele punten aangepast, eveneens bruikbaar voor de Arnhemse situatie. Voorwaarde is wel dat het Rijk hiertoe de aangekondigde juridische basis biedt (zie onder 7).

Het idee is om een stichting in het leven te roepen die verantwoordelijk is voor de teelt van een aantal wietsoorten. De stichting wordt bestuurd door vertegenwoordigers van betrokken partijen, waaronder gemeente, (vertegenwoordigers van) coffeshophouders en verslavingszorg.



Geregelde Achterdeur, Initiatiefvoorstel geregleerde aanvoer Coffeeshops

De feitelijke teelt wordt bij voorkeur door de stichting uitbesteed aan één of meerdere (semi-)private partij(-en). Ook sociale werkbedrijven zoals Presikaaf-bedrijven, komen hiervoor in aanmerking. Het regelen van een goede beveiliging is in eerste verantwoordelijkheid voor de uitvoerende partij, de kosten kunnen worden gedekt uit de opbrengsten van de wiet.

Voor de teelt gelden van tevoren vastgestelde kwaliteits- en gezondheidsnormen. Deze worden in samenwerking met zowel coffeeshopeigenaren als verslavingszorg vastgesteld. De gemeente Arnhem zal op de teelt toezicht (laten) houden. Hiertoe wordt hulp ingeroepen van experts vanuit bijvoorbeeld Trimbosinstituut/IrisZorg of een wetenschappelijke organisatie. Het toezicht zal onder meer gericht zijn op het proces van productie van de wiet, de levering aan de coffeeshop, alsmede de kwaliteit van de wiet.

Om overlast voor direct omwonenden te voorkomen, zal te teeltlocatie niet gevestigd worden in een woonwijk. Gedacht wordt aan een buitengebied of industrieterrein. Gelet op de criminaliteit die nu samenhangt met de teelt en distributie van wiet, is het bovendien essentieel dat de locatie goed te beveiligen is. Daarop moet bij het selecteren van de locatie veel aandacht uitgaan.³ Eventueel kan een locatie samen met de gemeente Nijmegen worden gekozen. Verder moet de locatie ook vanuit brandveilig oogpunt beheersbaar is. Eventueel kan het feitelijke verbouwen en het oogsten in handen worden gegeven van een sociaal werkbedrijf.

De gemeenteraad bepaalt het aantal deelnemende coffeeshops in de pilotfase, maar bezien wordt of op termijn alle legale Arnhemse coffeeshops betrokken kunnen worden. Voorwaarde van deelname is vanzelfsprekend dat de coffeeshopeigenaar in beginsel van onbesproken gedrag is. De gemeente zal in overleg met een afvaardiging van coffeeshopexploitanten in Arnhem en de politie nadere voorstellen uitwerken met betrekking tot het aantal en de ligging van de deelnemende coffeeshops. Ook zal worden uitgewerkt hoe de invloed vanuit deelnemende coffeeshops op de productie kan worden georganiseerd.

De stichting levert de producten enkel aan de deelnemende coffeeshops. Het is de stichting niet toegestaan aan anderen te leveren, noch te exploiteren (?) noch te exporteren naar het buitenland. De stichting kweekt niet meer dan redelijkwijs voor de afzet van de deelnemende coffeeshops noodzakelijk is. Resterende wiet zal worden vernietigd bij het gereedkomen van een nieuwe oogst. De deelnemende coffeeshops verkopen geen wiet anders dan afkomstig van de geregleerde kwekerij⁴. De AJOGH+ criteria blijven onverkort van toepassing voor de deelnemende coffeeshop. Uitgangspunt is 'High Trust, high penalty'. Het overtreden van de afspraken betekent uitsluiting van verdere deelname aan de pilot.

5. Argumenten

De fracties verwachten dat het reguleren van de teelt van softdrugs leidt tot:

- Een oplossing voor de achterdeurproblematiek van de coffeeshops. Er ontstaat een regulier traject waarmee de benodigde softdrugs kunnen worden aangeleverd. Hierdoor is de coffeeshopeigenaar niet meer in overtreding wanneer hij zijn handelswaar inkoop.
- Betere (waarborg op de) kwaliteit van de softdrugs. Deze kunnen periodiek worden gemonitord. Producten die niet aan de gestelde kwaliteits- en gezondheidseisen voldoen, worden vernietigd.
- Afname van de illegale teelt (in woonhuizen) voor de Arnhemse markt. Het is niet langer nodig om voor de Arnhemse markt wiet te verbouwen op illegale locaties. Hoewel niet gezegd is dat daarmee de gehele illegale teelt volledig uit Arnhem

³ Aangezien Arnhem relatief dicht bij de grens is, ripdeals in dit circuit aan de orde van de dag zijn en de softdrugshandel en drugs in andere steden/Duitsland niet gelegaliseerd is, is ook een vorm van legale teelt kwetsbaar voor criminelen die op deze manier snel hun slag willen slaan. Hierop moeten we anticiperen door een sluitende beveiliging te organiseren. Hoe meer de teelt geconcentreerd wordt, hoe makkelijker het te beveiligen zal zijn.

⁴ Bezien zal moeten worden of het ook mogelijk is om hasj te produceren. Hasj wordt normaal gesproken geïmporteerd uit Marokko, maar wordt ook in de Arnhemse coffeeshops verkocht. Om het net sluitend te maken, zou dit ook geregleerd geteeld moeten worden.



Geregelde Achterdeur, Initiatiefvoorstel geregleerde aanvoer Coffeeshops

verdwijnt (er kan immers nog steeds geteeld worden voor shops in andere gemeenten en illegale verkoop), zal het zeker een vermindering van de illegale teelt opleveren. Dit komt de leefbaarheid in de wijken ten goede.

- Het verminderen van de criminaliteit rondom coffeeshops (cq. scheiden hard- en softdrugsmarkt). De overheid krijgt zicht in het productieproces en daardoor een beter zicht op de producten die zich in de coffeeshop bevinden. Hierdoor wordt voorkomen dat zich via de aanvoerlijnen vermenging van de markt voor soft- en harddrugs kan plaatsvinden.
- Het door de coffeeshophouders inzichtelijk maken van hun boekhouding voor de belastingdienst. Doordat de coffeeshopeigenaar nu legaal kan inkopen, kan hij volledige openheid geven over zijn inkomsten en uitgaven. Dit kan bovendien veel beter gecontroleerd worden. Dit vereenvoudigt de controle door de belastingdienst van deze ondernemers aanmerkelijk.

6. Doel van de proef

De proef heeft ten doel om in de praktijk vast te stellen of geregleerde productie en aanlevering van softdrugs aan coffeeshops inderdaad de voordelen heeft die de bovengenoemde partijen ervan verwachten. Om deze te testen, stellen de partijen eerst een pilot voor, die duurt tot en met 2017. In deze periode wordt periodiek gerapporteerd aan de raad of en in hoeverre aan de doelstellingen wordt voldaan.

Voor het einde van de proefperiode wordt, op basis van de evaluatiegegevens, bepaald of structurele invoering van de geregleerde teelt mogelijke en wenselijk is.

7. Juridisch kader

Artikel 2 en 3 van de Opiumwet verbieden het importeren, produceren, vervoeren, verkopen, bewerken, gebruiken en bezitten van middelen die een verdovende werking hebben. De Wet maakt daarbij onderscheid tussen middelen die op lijst I en II staan. Met lijst I worden zogenaamde harddrugs bedoeld (zoals cocaïne, heroïne en XTC). Met lijst II worden softdrugs bedoeld. Dit voorstel heeft betrekking op middelen die vallen onder categorie II, te weten wiet en hasj. Het verkopen, bezitten en gebruiken van middelen op lijst II wordt weliswaar sinds 1976 gedoogd, de productie en de handel in grote hoeveelheden blijft nog steeds verboden.

Voor een proef zoals hierboven omschreven moet dit verbod dus worden omzeild. De Wet biedt daartoe aanknopingspunten. Zo kan de regering bij Algemene maatregel van Bestuur op grond van artikel 3c, lid 1 van de Opiumwet, toepassingen en middelen aanwijzen waarop het algemene verbod niet geldt. Bovendien biedt artikel 8 van de Opiumwet de minister de mogelijkheid een ontheffing te verlenen voor onderzoek en experimenten in het belang van de volksgezondheid.

Hoewel de Minister in het verleden heeft aangegeven dat naar zijn mening internationale afspraken geen ruimte bieden voor experimenten zoals hierboven omschreven, is hij hier recentelijk van teruggekomen. Dit mede aangezien dit standpunt door vooraanstaande juridische wetenschappers werd bestreden en de Tweede kamer aangedrongen heeft op een basis waarbinnen experimenteren mogelijk is. In het Algemeen Overleg van 13 december 2012 over dit thema heeft de minister aangekondigd de diverse initiatieven op een rijtje te zetten en van een juridisch kader te voorzien. De minister heeft dit bevestigd in zijn brief van 4 februari 2013. Momenteel wordt hier op het Ministerie van veiligheid en justitie aan gewerkt. Dit juridisch kader zal daarmee een basis te vormen voor een experiment, zoals hierboven bepleit en uitgewerkt.

De brief bevatte een aanmeldtermijn voor 1 april 2013. Op verzoek van de Arnhemse fractie van D66 is bij het ministerie van Veiligheid en Justitie verkend of het niet-tijdig aanmelden tot fatale gevolgen voor een eventuele Arnhemse proef zou leiden. Hieruit bleek dat de minister momenteel de diverse initiatieven inventariseert en beoordeelt of een juridisch kader mogelijk is. Inschatting was dat ook een proef gereed gekomen na deze datum, onder het eventuele juridisch kader kon vallen. Gelet hierop hebben de initiatiefnemende partijen er vertrouwen in dat dit juridisch kader straks voldoende basis biedt voor een experiment.



Geregelde Achterdeur, Initiatiefvoorstel geregeleerde aanvoer Coffeeshops

Naar verwachting komt daar binnenkort verdere duidelijkheid over. Vooruitlopend daarop willen wij weten of de raad een experiment langs de genoemde contouren ziet zitten. Wij achten het van belang dat de Arnhemse proef zo spoedig mogelijk -na besluitvorming door de raad- wordt gemeld aan het ministerie. Dit opdat ook de Arnhemse proef kan worden opgenomen in het kader dat de minister voorbereidt.

8. Financiën

Het doel van de stichting is maatschappelijk. Dat betekent dat er niet naar wordt gestreefd om winst te maken. De kosten voor teelt, toezicht en beveiliging komen (uiteraard) voor rekening van de producenten, cq. de gezamenlijke coffeeshops. Eventuele meeropbrengsten worden doorgesluisd naar de gemeentelijke begroting en komen ten goede aan het vergroten van de veiligheid rondom coffeeshops.

Bovendien kan er een opslag op de verkoopprijs gevraagd worden, ten behoeve van de kosten van de deelnemende overheidspartijen. Het voorstel hoeft daardoor niet tot een belasting van de gemeentelijke begroting leiden. Hooguit zal er in het begin enig budget uitgetrokken moeten worden voor communicatie en de gemeentelijke organisatie. Deze kunnen worden gedekt uit de opslag op de verkoopprijs aan de coffeeshops

Verder valt te verwachten dat het voorstel besparingen op zal leveren voor bijvoorbeeld politie, justitie en woningcorporaties. Er is immers minder inzet nodig voor opsporing en vervolging en woningcorporaties hoeven minder vaak panden te herstellen die door wietkweek onbewoonbaar zijn geworden. Deze worden echter verder buiten beschouwing gelaten.

9. Verder uitwerking voor zomer 2014

Dit voorstel bevat de hoofdlijn van een proef ten behoeve van de achterdeur van coffeeshops. Het College dient de komende tijd te gebruiken deze verder in te vullen. Het voorstel dient nog uitgewerkt te worden op de volgende punten:

- Aantal en namen van de deelnemende coffeeshops
- Vormgeving van de stichting die de productie voor haar rekening neemt.
- Mogelijkheid en wenselijkheid samenwerking met (onder andere) Nijmegen.
- Uitwerking hoe de feitelijke productie wordt georganiseerd.
- Locatie waar de teelt kan plaatsvinden en de hoeveelheden en soorten die op die plaats verbouwd mogen worden.
- Wijze van kwaliteitsbewaking, beveiliging en participatie door coffeeshops
- Vormgeving juridische basis (voorwaarde sine qua non). Hiermee doelen we op de juridische basis die gegeven wordt door de minister, maar mogelijk zal productie en distributie ook moeten worden vastgelegd in een verordening (aansluitend en of afwijkend van de APV).

De raad krijgt een definitieve uitwerking voor de zomer van 2014.

Het experiment start -als het even kan- in 2015 en loopt tot tenminste december 2017. Vervolgens wordt geëvalueerd om vast te kunnen stellen of de pilot succesvol is geweest en structurele implementatie mogelijk en wenselijk is. Hierin wordt tenminste betrokken in hoeverre voldaan wordt aan de verwachtingen zoals geschetst onder paragraaf 5.

10. Voorgesteld raadsbesluit

Wij stellen de Arnhemse gemeenteraad voor:

1. De (hoofdlijnen van) de hierboven uitgewerkte pilot vast te stellen.
2. Het college op te dragen:
 - De kern van de pilot op korte termijn te delen met het ministerie van Veiligheid en Justitie, opdat het betrokken kan worden in het wettelijk kader dat aldaar voorbereid wordt.
 - De pilot nader uit te werken in het licht van het door het Rijk te geven juridisch kader, gericht op implementatie voor de zomer;
 - De raad over de uitvoering en de voorbereiding daarop te informeren.