

Discussienotitie: Naar een beheersbare cannabismarkt in Amsterdam

Inleiding

Met 166 coffeeshops heeft Amsterdam bijna 30% van alle coffeeshops in Nederland binnen haar gemeentegrenzen. Uit een onderzoek van Onderzoeksbureau Breuer & IntraVal (als bijlage meegezonden) blijkt dat Amsterdam hiermee voorziet in een aanzienlijk deel van de vraag voor Nederlandse inwoners en buitenlandse toeristen. Rekening houdend met de prognoses voor groei van de bevolking en van het toerisme (waarbij niet is gecorrigeerd voor de effecten van de covidpandemie) is de verwachting dat er bij ongewijzigd beleid in 2025 coffeeshops bij moeten.

Mede op verzoek van leden van de Amsterdamse gemeenteraad wordt in deze notitie een overzicht gegeven van mogelijkheden om te komen tot een beheersbare cannabismarkt, waarbij niet alleen aan de voorkant (bij de consument), maar ook aan de achterkant sprake is van een betere scheiding van de harddrugsmarkt en de softdrugsmarkt.

1. Cannabisbeleid

1.1 Landelijk cannabisbeleid vanaf 2012

De Ministers van VWS en J en V kondigden in 2010 aan dat coffeeshops kleiner en meer beheersbaar moesten worden gemaakt. Zij meldden aan de Tweede Kamer: *'Het ontstaan van zeer grote coffeeshops werkt al snel problematisch uit. De aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland moet worden teruggedrongen. De handel in drugs is vergroot, geprofessionaliseerd en vercommercialiseerd. Coffeeshops worden klein en besloten en zullen zich in hun verkoop moeten gaan richten op de lokale markt. De aanpak georganiseerde (drugs)criminaliteit moet dan ook worden geïntensiveerd¹.*

Amsterdam deelt de doelstellingen van het Rijk. Criminele inmenging in de branche en softdruggebruik door jongeren moeten worden voorkomen. Om deze doelen te behalen staat Amsterdam een kleinschalige, transparante en beheersbare branche voor.

Vanwege de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op buitenlandse gebruikers kondigde het Rijk in 2012 het ingezetenen criterium aan, dat in 2013 werd toegevoegd aan de in de Aanwijzing Opiumwet opgenomen gedoogcriteria (AHOJGI)². De I staat voor het Ingezetenen criterium ('geen toegang aan anderen dan aan ingezetenen van Nederland').

1.2 Cannabisbeleid in Amsterdam vanaf 2012

Amsterdam heeft vanaf 2012 de toets op het levensgedrag en de bedrijfsvoering van coffeeshophouders en hun personeel verscherpt, waardoor er geen ruimte is voor

¹ Brief van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 27 mei 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24 077, nr. 259

² Door de procureurs-generaal opgestelde uitvoeringsregels onder welk regime een coffeeshop valt: geen affichering (A), geen harddrugs (H), geen overlast (O), geen verkoop aan jeugdigen (J), geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie (G) en alleen aan Nederlandse ingezetenen (I)

coffeeshophouders en personeelsleden die zich bezighouden of verbonden zijn met aanvoer, opslag, transport en teelt van softdrugs, dan wel antecedenten hebben in de Opiumwetsfeer.

Amsterdam heeft voorts het I-criterium – gebruik makend van de destijds door de burgemeester bij de Minister bepleite ruimte voor lokaal maatwerk ten aanzien van de handhaving daarop – niet in het coffeeshopbeleid opgenomen en dus ook niet gehandhaafd omdat gevreesd werd dat toeristen door invoering van het I-criterium hun toevlucht zouden nemen tot straathandel met als gevolg vermenging met het aanbieden van harddrugs, de afwezigheid van toezicht op leeftijd en een toename van overlast in de openbare ruimte.

In plaats van handhaving van het I-criterium werden o.a. blowverboden ingevoerd, werd doorgedaan met sluiting van coffeeshops in het Wallengebied en werd een afstandscriterium tussen coffeeshops en scholen voor VO en MBO ingevoerd. Het - toch al dalend - aantal coffeeshops nam daardoor met nog eens met veertig af, zonder dat er elders nieuwe coffeeshops bijkwamen en zonder dat coffeeshops hun vloeroppervlakte mochten uitbreiden. De branche in zijn geheel werd in aantallen dus teruggebracht. Daarmee werd ook tegemoetgekomen aan een landelijke wens, ondanks dat Amsterdam van oudsher de meeste coffeeshops per hoofd van de bevolking heeft.

2. Huidige situatie Amsterdamse cannabismarkt

Ondanks het dalend aantal coffeeshops in Amsterdam (de laatste 20 jaar van 283 naar 166) is de aantrekkingskracht van het Nederlandse drugsbeleid op gebruikers afkomstig uit het buitenland niet verminderd. Het toerisme is fors toegenomen en voor een deel van deze toeristen zijn de coffeeshops een (heel) belangrijke en soms de enige reden om naar de stad te komen. Voor onderzochte toeristen in het wallen/singelgebied geldt dit zelfs voor 57%³. In 2011 waren er ongeveer 8 miljoen overnachtingen door 5,3 miljoen toeristen. In 2019 bezochten 9,2 miljoen toeristen Amsterdam en vonden er 15,5 miljoen overnachtingen plaats⁴. De verwachting voor corona was dat Amsterdam in de komende jaren nog miljoenen extra toeristen zou ontvangen: mogelijk op de langere termijn (2030) zelfs een stijging met 60% toeristen voor Amsterdam⁵. Inmiddels heeft het Amsterdamse college in een brief ook aan de raad aangegeven sterker te willen sturen in de aard van het toerisme dat de stad aantrekt.

Niet alleen veroorzaken de grote aantallen toeristen – in het bijzonder in stadsdeel centrum (93 coffeeshops) – grote drukte, soms openbare orde problemen en druk op het woon- en leefklimaat, ook vormen toeristen een aanmerkelijk aandeel van de klandizie van de coffeeshops⁶, waardoor de vraag naar cannabis enorm is gegroeid.

Aangezien het aantal coffeeshops gestaag is afgenomen de afgelopen 20 jaar, is het aannemelijk dat de afzet en de omzet van coffeeshops in Amsterdam juist gegroeid zijn. Uit onderzoek blijkt dat sommige coffeeshops tussen 2013 en 2015 al te maken kregen met een omzetstijging van tussen de 75% en 200%, veroorzaakt door de prijsstijging van cannabis, de sluiting van coffeeshops in de

³ OIS Amsterdam, Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/ Wallengebied, november 2019.

⁴ OIS Amsterdam, dashboard toerisme

⁵ NBTC Toekomstscenario's inkomend toerisme 2030

⁶ Uit onderzoek bij coffeeshops in het stadsdeel Centrum blijkt dat het grootste gedeelte van de bezoekers uit toeristen bestaat (Korf e.a., Waterbed, drukte en overlast, 2016, p. 27 & 45).

In 2011 was 24% van de getelde coffeeshopbezoekers toerist (Korf e.a., Amsterdamse coffeeshops en hun bezoekers, 2011, p. 31). Dit onderzoek zag echter voornamelijk op coffeeshops buiten het centrum.

buurt, maar ook door groei van het toerisme.⁷ In de periode daarna is de groei van het toerisme niet afgenomen, waardoor verdere omzetting mag worden verondersteld.

Voor veel Amsterdamse coffeeshops geldt dat ze dus niet de kleinschalige voorzieningen voor lokale bewoners zijn zoals ze bedoeld waren. De cannabisindustrie is gegroeid door het toerisme en blijft door deze omvang een belangrijke prikkel om naar Amsterdam te komen, met eventuele overlast tot gevolg.⁸

Doordat de cannabisindustrie voor een belangrijk deel aan het zicht is onttrokken, levert de groei ervan ook een groot risico op ondermijning op. De teelt, de opslag en het vervoer van cannabis, noch de aanzienlijke geldstromen die daarin omgaan, zijn op dit moment voorwerp van uitgebreid onderzoek.

De afgelopen jaren is er in Amsterdam, om praktische redenen en redenen van schaarste, geen prioriteit gegeven aan de opsporing van hennepkwekerijen en de organisaties die zich daarmee bezighouden. Wel heeft de politie ernstige vermoedens dat (sommige) leveranciers van coffeeshops zich ook bezighouden met (hard)drugshandel. Daarbij is de harddrugshandel verhard en meer gewelddadig geworden. Dit maakt het urgent om niet alleen aan de kant van gebruikers de harddrugs- en softdrugsmarkt te scheiden, maar ook aan de kant van de productie.

Onder andere uit de Rapportage Geweld en Intimidatie Tegen Ondernemers (GITO) blijkt dat deze strikte scheiding er niet is. Geweldsincidenten (handgranaten, beschietingen) tegen ondernemers vinden vaak hun oorzaak in onderlinge criminele conflicten waarbij geweld en intimidatie als strategie ingezet worden. De opdrachtgevers moeten voornamelijk gezocht worden in criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met grootschalige drugshandel. Ook is bekend dat 'makelaars' de daadwerkelijke uitvoerders/daders (handgranaatleggers) regelen, dit zijn in alle gevallen jonge jongens. Uit politie-informatie blijkt dat getroffen ondernemers (exploitanten, pandeigenaars of financiers) in de meeste gevallen een directe of indirecte link hebben met criminele netwerken en conflicten in deze netwerken zonder dat er altijd duidelijkheid is over de verwijtbaarheid van de getroffene⁹. Bij coffeeshops, die sinds 2016 regelmatig¹⁰ te maken hebben gehad met geweld van buitenaf, is dit probleem door het gebrek aan transparantie mogelijk nog groter. De aanpak van ondermijning heeft zowel bij het Rijk als bij de gemeente prioriteit¹¹ waarbij het doel is om ondermijningsrisico's zo veel mogelijk te beperken.

Twee belangrijke factoren in de cannabisketen dragen bij aan de risico's voor ondermijning:

1. Gebrek aan transparantie;
2. Groei van de cannabisindustrie

Het is met andere woorden zaak om tegelijkertijd de transparantie in de cannabisketen te vergroten en de groei te beperken, dan wel de drugsmarkt te verkleinen.

⁷ Deze groei blijkt voor de coffeeshops in het centrum uit verklaringen van coffeeshopmedewerkers, maar ook uit omzetcijfers. (Korf e.a., Waterbed, drukte en overlast, 2016).

⁸ Ombudsman Metropool Amsterdam (2019), Feesten of beesten, deel 3

⁹ Regionaal Informatie en Expertise Centrum Amsterdam Amstelland, Rapportage Geweld en Intimidatie Tegen Ondernemers (GITO), 2019

¹⁰ Vanaf eind 2015 zijn 14 coffeeshop in totaal 18 maal geconfronteerd met geweld van buitenaf.

¹¹ Tops en Tromp, De achterkant van Amsterdam, 2019

3. Knelpunten van het huidige cannabisbeleid

De meest voor de hand liggende, maar ook de meest verstrekkende manier om transparantie te vergroten is het reguleren van de cannabisketen. Regulering zou ook een oplossing kunnen zijn voor een aantal andere knelpunten van het huidige cannabisbeleid in zijn algemeenheid.

1. Spagaat van de coffeeshophouder

Het huidige gedoogbeleid maakt het voor coffeeshopexploitanten lastig, zo niet onmogelijk, om geen banden te onderhouden met illegale telers of leveranciers. Hoewel veel coffeeshophouders te goeder trouw via hun vaste contacten proberen de aanvoer op peil te houden, ligt de vermenging met georganiseerde criminaliteit vaak op de loer. Veel coffeeshophouders bevinden zich in een onmogelijke positie. Zij zijn afhankelijk van illegale aanvoer en teelt, waarbij hun middelen voor controle ook beperkt zijn, terwijl bij vaststelling van contacten met telers en distributeurs met criminele connecties hun gedoogverklaring op de tocht kan staan.

2. Beperkte handelsvoorraad en verbod op transport

De beperking van de toegestane handelsvoorraad en het niet gedogen van transport of opslag is een belangrijke belemmering in de coffeeshopbranche. Met name in de gemeente Amsterdam speelt het probleem van de beperkte handelsvoorraad en het transport een grote rol: voor de meeste coffeeshops in Amsterdam volstaat 500 gram¹² niet voor een dag door de (grote) aantallen bezoekers. Vaak wordt elders een voorraad opgeslagen en worden de coffeeshops (ook coffeeshops met een overwegend lokale clientèle) vanuit daar meerdere malen per dag bevoorrad door koeriers. Deze koeriers zijn vaak doelwit van beroving maar doen daarvan zelden aangifte.

3. Illegale wietplantages en ondergraving van de samenleving

Als een gevolg van het huidige gedoogbeleid wordt op grote schaal illegaal wiet geteeld in loodsen en lege bedrijfspanden, maar ook in woonwijken. Dit heeft stank-, water- en geluidsoverlast en risico op brand tot gevolg aangezien de telers vaak gevaarlijke belichtings- en besproeiestructies gebruiken en er op illegaal en gevaarlijk stroom wordt afgetapt. Bij het illegaal aftappen van stroom speelt bovendien dat energiebedrijven inkomsten mislopen, die weer worden doorberekend aan de consument. Illegale plantages kunnen leiden tot overvallen en ripdeals en tot ('s nachts) verkeerd aanbellen bij de bureaus die liggen te slapen door bezoekers van een hennepplantage.

In Amsterdam worden hennepplantages aangetroffen in huur- en koopwoningen. Er is sprake van verhuur via bemiddelingsbureaus van woningen door bonafide huiseigenaren (waarbij het bemiddelingsbureau of de huurder malafide is) als van eigenaren die zelf een wietplantage uitbaten. Het gevolg van het aantreffen van een wietplantage is groot voor de eigenaar/verhuurder en voor de bewoner. Op grond van de Opiumwet, artikel 13b, kan de burgemeester een woning voor bepaalde tijd sluiten. In het geval van een huurder ontbindt de verhuurder meestal de huurovereenkomst.

De tweeslachtigheid in het huidige gedoogbeleid (het gedogen van de verkoop terwijl distributie en telen niet zijn toegestaan) levert met andere woorden ook aanzienlijke problemen en risico's op voor buurtbewoners in woonwijken waar men bijvoorbeeld geen weet heeft van het illegaal aftappen van stroom. Bovendien ontstaat er verwarring bij burgers die niet goed beseffen dat wietplantages niet gedoogd worden en het telen grote financiële en persoonlijke risico's met zich meebrengt mochten zij zich daar toch aan wagen.

¹² In het lokale driehoeksoverleg wordt de maximale handelsvoorraad van gedoogde coffeeshops vastgesteld. Tegen een handelsvoorraad onder het maximum wordt in beginsel niet opgetreden. De voorraad zal in elk geval de 500 gram niet te boven mogen gaan.

4. Geen controle aan de achterdeur op kwaliteit en samenstelling van wiet

Aan het Nederlandse cannabisbeleid ligt het idee ten grondslag dat de scheiding van de softdrugs- en harddrugsmarkt leidt tot vermindering van de risico's voor de volksgezondheid. Een vereiste is dan wel dat de softdrugs ook daadwerkelijk minder gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Dit is als eerste afhankelijk van de aanwezigheid van schimmels/ziekten/pesticiden en, als tweede, van de (verhouding van) concentratie van werkzame stoffen in de cannabis. Zo is er bijvoorbeeld CBD-wiet in omloop die, om de afwezigheid van de werkzame stof THC te maskeren, met gevaarlijke synthetische cannabinoïden wordt besprenkeld. Omdat alleen verkoop gedoogd wordt is er geen zicht of controle mogelijk op de samenstelling en kwaliteit van de wiet die door de illegale telers geproduceerd wordt. Er zijn op dit moment geen legale mogelijkheden om de aangeleverde wiet te testen en zo de kwaliteit en de samenstelling vast te stellen. Dit zicht ontstaat pas, en controle is derhalve pas mogelijk, als de wiet via de voordeur van een coffeeshop verkocht wordt aan de gebruiker.

Het gedogen van wietteelt zou dan ook een efficiëntere manier kunnen zijn om de beoogde bevordering van volksgezondheid te kunnen garanderen. De gereguleerde wietelers zouden verplicht kunnen worden om op biologische wijze wiet te telen die van goede kwaliteit is en een verantwoorde verhouding THC en CBD heeft. Dit verlost coffeeshophouders van de verantwoordelijkheid voor de wietkwaliteit zonder dat zij een reële mogelijkheid hebben om hier invloed op uit te oefenen.

5. Handhavingsdilemma's

In de huidige situatie is strikte handhaving van het telen van wiet problematisch. In gevolge het gedoogbeleid heeft de opsporing van hennepkwekerijen geen prioriteit in de Amsterdamse driehoek. Hennepplantages worden bij toeval aangetroffen, meestal na een melding bij Meld Misdaad Anoniem of soms na een brand. Strikte handhaving zou ook verstrekkende gevolgen hebben voor coffeeshops. Het is namelijk niet ondenkbaar dat bij het opsporen van de 'leverancier' blijkt dat degene bij wie de hennepplantage is aangetroffen een link heeft met de coffeeshop. Voor de coffeeshop kan dit tot gevolg hebben dat de gedoogverklaring wordt ingetrokken.

Ook naar aanleiding van overtredingen van coffeeshopexploitanten van het verbod op overschrijding van de maximale handelsvoorraad en transport ontstaat een handhavingsprobleem. Vanwege de mogelijke gevolgen voor de gedoogverklaringen doen exploitanten geen aangifte van ripdeals, wat vervolging van dit soort misdrijven belemmert. Daarnaast kan het problematisch zijn om bij een coffeeshopexploitant die zich volledig aan de overige gedoogvoorwaarden houdt, een te grote handelsvoorraad in beslag te nemen, terwijl uit de administratie volgt dat de exploitant de voorraad nodig heeft in het licht van zijn maandomzet.

6. Risicovolle branche in het kader van Wet voorkomen witwassen en financiering terrorisme (Wwft)

De coffeeshopbranche wordt vanwege de niet-transparante 'achterdeur' in het kader van de Wwft als een risicovolle branche aangemerkt. Dit betekent dat banken transacties veelvuldig moeten melden als verdacht en zij overeenkomsten met coffeeshops steeds vaker opzeggen. De afhankelijkheid van coffeeshophouders van bijvoorbeeld onderhandse leningen wordt daardoor groter, terwijl ook het risico op ondermijning toeneemt.

7. Belastinginkomsten

De Nederlandse overheid loopt tenslotte veel belastinginkomsten mis aangezien omzet en inkomsten van wietelers niet belast kunnen worden.

4. Reguleren cannabismarkt in internationaal, nationaal en lokaal kader

4.1 Reguleren cannabismarkt in internationaal juridisch kader

In hoeverre het reguleren van cannabiskweek, -opslag en -vervoer voor recreatief gebruik onder internationaal en Europees recht toegestaan is, blijft tot op heden voorwerp van discussie. Het is zeker dat met het Enkelvoudige verdrag inzake verdovende middelen (1961) en het Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 wordt beoogd om de aanwezigheid van drugs terug te dringen. Ook uit het EU Kaderbesluit volgt dat commerciële handelingen met betrekking tot cannabis strafbaar moeten worden gesteld. Tegelijkertijd is de conclusie van een onderzoek¹³ in opdracht van het kabinet dat de positieve mensenrechtenverplichtingen van staten om de belangen van burgers te beschermen ertoe kunnen dwingen dat cannabisteelt en –handel worden gereguleerd (als regulering deze belangen beter beschermt dan een prohibitief drugsbeleid conform de drugsverdragen). Dan gaat het om de verplichting van staten tot bescherming van de individuele- en volksgezondheid, de bescherming van de veiligheid van burgers en de bescherming tegen criminaliteit. Bij een betere bescherming moeten staten dus prioriteit kunnen geven aan hun positieve mensenrechtenverplichtingen boven hun verplichtingen uit de drugsverdragen. Omdat de afweging van staten ten aanzien van de belangenbescherming van burgers nog niet kan worden vastgesteld, is ook onduidelijk in hoeverre er ruimte is om eigen, nationaal gedoogbeleid te voeren.

Desondanks wordt in steeds meer landen en staten cannabis voor recreatief gebruik gereguleerd en zelfs gelegaliseerd. Uruguay was in december 2013 het eerste land dat recreatieve cannabisteelt legaliseerde (thuissteelt tot en met zes cannabisplanten, vorming van cannabis *social clubs* en de verkoop van cannabis via apotheken). In de Verenigde Staten hebben – ondanks dat cannabis voor recreatief gebruik op federaal niveau verboden is - sinds 2012 11 staten de teelt, verkoop en het gebruik van cannabis voor niet medicinale doeleinden gelegaliseerd. In Canada trad in oktober 2018 (als eerste G7-land) wetgeving in werking waardoor cannabis is gelegaliseerd en meerderjarigen is toegestaan om 30 gram cannabis te bezitten. Verdere regelgeving ten aanzien van cannabis wordt in Canada aan decentrale overheden overgelaten. In Europa is Luxemburg het eerste land dat heeft toegezegd (in een volgende 'wetgevingsperiode') recreatief cannabis gebruik – door ingezetenen – te legaliseren. Ondanks dat er geen overeenstemming is over de vraag of het reguleren van niet medicinale cannabis onder internationaal en Europees recht is toegestaan, zijn internationale verdragen kennelijk in verscheidene landen geen obstakel om cannabis voor recreatief gebruik te legaliseren.

Terwijl er discussie bestaat over de vraag of het reguleren van de achterdeur van coffeeshops mogelijk is onder internationaal recht, is de nationale wetgeving eenvoudiger te interpreteren. De Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet die de basis vormen van het gedoogbeleid, bieden hier op dit moment (buiten het Experiment gesloten coffeeshopketen om) geen ruimte voor. De Aanwijzing zal dus moeten worden aangepast om ook buiten het experiment om te kunnen komen tot een ruimer gedoogbeleid in de zin van het afzien van strafrechtelijk optreden. Het is de vraag of landelijk hiertoe de politieke bereidheid bestaat.

¹³ Van Kempen en Fedorova, Internationaal recht en cannabis II – Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen

4.2 Reguleren cannabismarkt in nationaal kader: het Experiment gesloten coffeeshopketen

In het regeerakkoord van 2017 is een landelijk experiment gesloten coffeeshopketen afgesproken. Hiervoor is de Wet Experiment gesloten coffeeshopketen ingevoerd¹⁴. Het experiment moet duidelijk maken of het mogelijk is om coffeeshops gereguleerd te voorzien van op kwaliteit gecontroleerde hennep in een gesloten coffeeshopketen en tegelijkertijd vast te stellen wat de effecten daarvan zijn voor de openbare orde en volksgezondheid.

Tijdens het experiment kunnen coffeeshops in maximaal 10 gemeenten de gereguleerde, op kwaliteit gecontroleerde hennep verkopen. Maximaal 10 telers zullen deze hennep produceren. Zij hebben hiervoor inmiddels een vergunning kunnen aanvragen bij de ministers van VWS en J en V, welke op dit moment worden beoordeeld.

Hoewel het College van B&W in Amsterdam graag wil onderzoeken welke (soft)drugs gedecriminaliseerd kunnen worden en zich daarvoor sterk bij het rijk wil maken¹⁵, kan Amsterdam vanwege de omvang van de markt en de complexiteit van verplichte integrale deelname van alle coffeeshops (alook een korte overgangstermijn) niet meedoen aan het experiment.

4.3 Reguleren cannabismarkt in lokaal kader: milder bestuursrechtelijk regime wietteelt, stashplek en vervoer, ruimere handelsvoorraad in de coffeeshop

Het (lokaal) gedogen van de wietteelt, het opslag en het vervoer, alook het verhogen van de maximale handelsvoorraad in coffeeshops zou wel een oplossing kunnen zijn voor een deel van voornoemde knelpunten. Zonder af te doen aan de bevoegdheden en mogelijkheden tot strafrechtelijke handhaving, kan bestuursrechtelijk milder worden opgetreden. In Haarlem gebeurt dat via het Keurmerk coffeeshops al enkele jaren ten aanzien van de maximale handelsvoorraad.¹⁶ Het gaat er dan om dat de burgemeester afziet van haar bevoegdheid om op basis van de Opiumwet bestuurlijke maatregelen te nemen tegen de coffeeshopexploitant op het moment dat deze geassocieerd wordt met één van deze activiteiten ten behoeve van zijn coffeeshop. Te denken valt aan het afzien van het sluiten van een pand met aantoonbaar voor coffeeshops bedoelde hennepeteelt als deze op een veilige manier plaatsvindt. Ook het handhavingsarrangement voor coffeeshops zal daartoe moeten worden aangepast.

4.3.1 Gedoopte wietteelt

Er moet echter wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij het (lokaal) gedogen van wietteelt t.b.v. coffeeshops.

- Hasj wordt over het algemeen geïmporteerd en in beginsel niet of in geringe mate in Nederland geproduceerd. Importeren van hasj zal niet kunnen worden gedoopt. Een

¹⁴ Staatsblad 433. Wet van 13 november 2019, houdende regels inzake een uniform experiment met teelt en verkoop van hennep en hasjesj voor recreatief gebruik in een gesloten coffeeshopketen (Wet experiment gesloten coffeeshopketen).

¹⁵ Coalitieakkoord 2018

¹⁶ In samenspraak met de lokale driehoek wordt bij een aangetroffen handelsvoorraad van tussen de 500 en 1.000 gram in een gedoopte coffeeshop, niet opgetreden. Pas bij een voorraad van tussen de 1.000 en de 1.500 gram wordt opgetreden, maar wordt volstaan met een schriftelijke waarschuwing. In de praktijk betekent dit dus dat Haarlemse coffeeshops, in strijd met de Aanwijzing, een maximale handelsvoorraad van 1.500 gram kunnen hanteren, waarbij het risico dat zij lopen enkel een waarschuwing betreft. Bij een nieuwe overschrijding van de gedoopte handelsvoorraad van 500 gram volgt overigens een strengere bestuurlijke maatregel die, afhankelijk van de omvang van de overschrijding, kan variëren van sluiting voor één maand tot sluiting voor onbepaalde tijd. Tevens kan de gedoopte status van de coffeeshop komen te vervallen. Er zijn nog geen rechterlijke uitspraken geweest over de houdbaarheid van dit lokale beleid.

gesloten systeem zoals in het landelijk experiment kan dan ook de illegale handel in hasj in de hand werken.

- Aangenomen wordt dat een deel van de illegale wietteelt in Nederland bestemd lijkt te zijn voor export¹⁷. Hoewel deskundigen het niet eens zijn over de percentages, zal de problematiek die we nu ervaren met betrekking tot illegale plantages niet volledig verdwijnen.
- Onduidelijk is hoeveel van de in Amsterdam verkochte cannabis ook daadwerkelijk in Amsterdam wordt geproduceerd. Aannemelijk is dat een deel van de teelt in buitengebieden plaatsvindt. Lokale regulering van kweek kan een aanzuigende werking hebben.
- De politie is kritisch ten aanzien van geregleerde wietteelt, gelet op de concurrentie met de huidige leveranciers van cannabis.
- Onderzocht zou moeten worden hoe de coffeeshophouders tegen lokaal geregleerde wietteelt aankijken. Bezwaren die zij zouden kunnen hebben betreffen het aanbod van de geregleerde telers: zijn er genoeg soorten beschikbaar en is de kwaliteit voldoende gewaarborgd? Daarnaast bestaat de kans dat Amsterdamse coffeeshophouders meer belang hechten aan de regulering van de opslag en het transport van de wiet, omdat zij nu bij de dagelijks noodzakelijke transporten een groter risico lopen te worden overvallen, en hun voorraad - als deze groter is dan 500 gram of zich op een voorraadplek bevindt - in beslag kan worden genomen.

4.3.2 Gedoogde stashplek, vervoer en verhoging maximale handelsvoorraad

In de strafrechtelijke jurisprudentie is een lijn gevormd ten aanzien van de voorraad cannabis die coffeeshopexploitanten opslaan buiten de coffeeshop. Onder omstandigheden wordt volstaan met de enkele constatering dat sprake is van overtreding van de Opiumwet, zonder dat aan de overtreders ook nog een straf wordt opgelegd. Overtreding van de Opiumwet heeft in die gevallen nog wel degelijk vervelende consequenties. Er blijft namelijk sprake van een strafrechtelijke veroordeling en de aangetroffen stash wordt in beslag genomen en vernietigd.

Het uitblijven van strafoplegging kan echter ook worden geïnterpreteerd als een duidelijk signaal van de Nederlandse strafrechters over de ernst van dergelijke overtredingen van de Opiumwet.

In een uitspraak (Raad van State afdeling Bestuursrecht van 3 september 2014) besloot de bestuursrechter tevens dat een te grote handelsvoorraad in de coffeeshop niet impliceert dat er wordt witgewassen. Dit betekent dus dat er dan geen sprake is van een ernstige mate van gevaar in het kader van de wet Bibob. Als er een aantal keer meer dan 500 gram handelsvoorraad in de coffeeshop wordt aangetroffen, kan de vergunning niet worden ingetrokken vanwege een 'vergunning benutten voor het plegen van strafbare feiten'. De betreffende coffeeshop werd drukbezocht, de administratie was op orde en er was duidelijk meer dan 500 gram per dag nodig.

Gelet op de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke jurisprudentie lijken zich op dit moment - met de eerdergenoemde kanttekeningen - dan ook meer mogelijkheden voor te doen om (vooralsnog uitsluitend) de opslag, het vervoer en meer dan de 500 gram toegestane handelsvoorraad te gedogen. Het gaat dan om het afzien van bestuurlijke maatregelen tegen coffeeshopexploitanten die zich hiermee bezighouden.

Uiteraard zou een aantal strakke voorwaarden gesteld moeten worden waaronder de betrokkenheid bij opslag en vervoer van cannabis en het aanhouden van een grotere handelsvoorraad geen consequenties hebben voor de vergunning en gedoogverklaring.

¹⁷ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum: De export van in Nederland geteelde cannabis, 2014

In elk geval zou een vereiste moeten zijn dat de bedrijfsadministratie van een coffeeshop zo transparant en op orde is dat onomstotelijk blijkt dat de exploitant de afgesproken hoeveelheid cannabis heeft opgeslagen. De bepaling van de hoeveelheid zou kunnen worden gekoppeld aan bijvoorbeeld een weekvoorraad.

5. Beperken groei cannabisindustrie

Amsterdam heeft als uitgangspunt in het coffeeshopbeleid opgenomen dat coffeeshops kleinschalige voorzieningen voor lokale consumenten zouden moeten zijn. Kleinschaligheid vermindert de ondermijningsrisico's en beperkt de drugsmarkt. Daarom zou een standpunt moeten worden ingenomen ten aanzien van het aantal benodigde coffeeshops en de schaalgrootte waarop de Amsterdamse coffeeshops exploiteren. Ook zou de vraag naar cannabis opnieuw onder de loep moeten worden genomen.

Ten aanzien van het benodigd aantal coffeeshops in Amsterdam is onderzoek gedaan door het Bureau Breuer & IntraVal¹⁸. Dit onderzoek geeft aan dat het aantal coffeeshops op dit moment (166) min of meer in overeenstemming is met de behoefte van lokale, Nederlandse en internationale consumenten. Het aanbod van Amsterdamse coffeeshops overstijgt de lokale markt: Amsterdam bedient op dit moment ook de markt van Nederlandse en internationale bezoekers. Bij ongewijzigd beleid zal bij de verwachte groei van het aantal toeristen ook het aantal benodigde coffeeshops moeten groeien naar minimaal 185 tot 207 in coffeeshops in 2025. Als uitsluitend naar de behoefte van de lokale consument wordt gekeken dan heeft Amsterdam slechts 68 coffeeshops nodig. Gelet op de bevolkingsgroei zal de behoefte in 2025 dan neerkomen op 73 coffeeshops.

5.1 Terugdringen aantallen coffeeshops

De afgelopen jaren is ernst gemaakt met het terugdringen van de coffeeshops. In de afgelopen twintig jaar is het aantal coffeeshops zelfs van 283 teruggegaan naar 166. Tegelijkertijd mag worden vastgesteld dat Amsterdam nog altijd op eenzame hoogte verkeert in vergelijking met omliggende gemeenten. Met name in het centrum van de stad is de dichtheid van coffeeshops groot (93). Bovendien heeft het terugdringen van het aanbod niet geleid tot vermindering van de vraag. De vraag is zelfs gegroeid waardoor de omzet en afzet van de bestaande coffeeshops is toegenomen. Aangezien het aanbod de vraag volgt is het op dit moment logischer om naar de vraag te kijken: beperking van de vraag kan leiden tot een kleiner aanbod van coffeeshops; bij het ongemoeid laten van de vraag is verdere verkleining van het aanbod aan coffeeshops niet heel realistisch en geven prognoses eerder aan dat groei van het aantal coffeeshops voor de hand ligt. Met andere woorden, terugdringen van de aantallen coffeeshops (met name in het centrum) is wenselijk maar zal vooral een gevolg moeten zijn van de verminderde vraag.

5.2 Terugdringen coffeshopketens

In Amsterdam is een aanzienlijk aantal coffeeshops onderdeel van een grotere keten. Hoewel ketenvorming niet per definitie problematisch hoeft te zijn, is er wel aanleiding om het aantal ondernemingen per keten te beperken. Ketenvorming verhoudt zich slecht tot kleinschaligheid en niet zelden zijn ketens georganiseerd in bijzonder complexe en niet-transparante ondernemings- en financieringsconstructies. Dit is ook uit een oogpunt van de vermindering van ondermijning ongewenst.

¹⁸ Breuer & IntraVal, De markt voor coffeeshops in de gemeente Amsterdam: 2020 en 2025, december 2020

Aan het maximeren van het aantal coffeeshops per exploitant zijn andere voordelen verbonden:

- het helpt een monopolie-positie van een exploitant/eigenaar, en de daaraan verbonden leveranciers, te voorkomen;

- Mocht een vergunning worden ingetrokken vanwege de Bibob- of levensgedragtoets zijn de consequenties minder ingrijpend aangezien er dan minder coffeeshops in één keer moeten sluiten. Dit helpt de markt te verstevigen.

Tegelijkertijd kan het maximeren van het aantal coffeeshops per exploitant het nadeel hebben dat meer schijnconstructies ontstaan. Een exploitant kan meerdere rechtspersonen oprichten die de verschillende vergunningen aanvragen terwijl de natuurlijke persoon dezelfde blijft. Dit zal handhaving vergen.

5.3 Terugdringen van de vraag: het ingezetenen criterium

Tot slot kan een andere factor de groei van de industrie aanzienlijk beperken en dat is het terugdringen van de vraag door invoering van het I-criterium. Het ingezetenen criterium ('geen toegang aan anderen dan aan ingezetenen van Nederland') is zoals gezegd een van de gedoogcriteria voor coffeeshops. Met het I-criterium wordt de vraag naar cannabis verkleind, met als doel (uiteindelijk) de drugshandel te beperken. De verkoop van cannabis heeft namelijk een grote aantrekkingskracht op de ingezetenen van de landen om ons heen en daarbuiten. Het is de vraag of Amsterdam zijn aantrekkingskracht voor zogenaamde cannabistoeristen wil behouden. Na jarenlang niet te hebben gehandhaafd zal, als wordt besloten tot invoering van het ingezetenen criterium, deze goed moeten worden onderbouwd

5.3.1 Juridische context: voorwaarden voor handhaving I-criterium

Het I-criterium is één van de voorwaarden van het gedoogbeleid. Aangezien Amsterdam nu al een groot aantal jaren een uitzonderingspositie hierin heeft en zich beroept op lokaal maatwerk, moet de noodzaak voor handhaving op het I-criterium worden onderbouwd. Eventuele invoering moet aan vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit voldoen.

In de aanloop naar eventuele invoering moet de noodzaak ervan worden onderzocht. Een voor de hand liggend argument is de groei van de cannabisindustrie die, gecombineerd met het ontbreken van transparantie leidt tot verminderde beheersbaarheid van het coffeeshopstelsel. Daarbij groeit ook het risico op ondermijning.

Als onderdelen van cannabisindustrie (lokaal) kunnen worden gereguleerd, waarmee de transparantie wordt bevorderd en tegelijkertijd de spagaat van de coffeeshophouder wordt verminderd, kan - op weg naar een gereguleerde markt - het I-criterium de vraag beperken. Vermindering van het drugstoerisme leidt daarmee ook tot het (in internationale verdragen verplichte) tegengaan van drugshandel en de nationaal en lokaal beoogde kleinschaligheid.

Daarbij zal een redelijke overgangstermijn gehanteerd moeten worden voor de coffeeshop-exploitanten die zich hierop moeten kunnen instellen. Als tegelijkertijd een keurmerk naar Haarlems voorbeeld wordt ingevoerd worden door geleidelijke regulering van de 'achterdeur' de negatieve consequenties voor de coffeeshopexploitanten enigszins gecompenseerd.

In Amsterdam staat het bevoegd gezag een gereguleerde markt voor lokale cannabisconsumenten voor. Een I-criterium kan ook voorkomen dat regulering en daarmee normalisering juist niet-ingezetenen trekt. Daarom is in het landelijk Experiment gesloten coffeeshopketen ook gekozen voor een verplicht I-criterium in de deelnemende grensgemeenten¹⁹.

¹⁹ Nota van Toelichting bij het Besluit van 15 juni 2020, houdende regels over het experiment met een gesloten coffeeshopketen (Besluit experiment gesloten coffeeshopketen), Staatsblad 2020, 185

5.3.2 Maatschappelijke context: illegale softdrugshandel

Het belangrijkste argument dat tegenstanders van het I-criterium vaak hanteren is niet zozeer principieel als wel praktisch: straatdealers zullen softdrugs verkopen aan toeristen die geen toegang meer hebben tot coffeeshops. Op dit moment is het aantal bij de politie geregistreerde softdrugsincidenten relatief laag²⁰, terwijl straatdealers (van harddrugs) een constante factor zijn in het straatbeeld in de binnenstad. Er is een reëel risico dat straatdealers hun assortiment uitbreiden met softdrugs (met een negatief effect op de scheiding van de softdrugsmarkt en de harddrugsmarkt). Ook is er een risico dat de illegale online verkoop van softdrugs toeneemt en dat met name kwetsbare jongeren in het gat zullen springen dat ontstaat bij het verbod op toegang tot coffeeshops voor toeristen²¹.

Daar staat tegenover dat de aantrekkingskracht van Amsterdam voor cannabistoeristen afneemt. Uit het eerder aangehaalde onderzoek van OIS blijkt dat 57% van de toeristen in het Wallen/Singelgebied aangeeft dat bezoek aan een coffeeshop voor hen (zeer) belangrijk is. Van alle jonge toeristen die dit gebied bezoeken heeft 77% ook thuis cannabis gebruikt. Zij hebben dus toegang tot cannabis en zijn wellicht verleid in hun keuze voor Amsterdam door de specifieke couleur locale van de coffeeshops. Het is maar zeer de vraag of Amsterdam dezelfde aantrekkingskracht behoudt als de aankoop van cannabis op dezelfde manier plaatsvindt als in andere Europese steden (op straat of via internet). Eerder ligt het in de rede te veronderstellen dat Amsterdam voor deze specifieke groep zijn aantrekkingskracht verliest.

5.3.3. Benodigde handhavingscapaciteit

Voorals in Maastricht zijn er positieve ervaringen met de handhaving van het I-criterium. Daarbij is echter veel politiecapaciteit ingezet met name voor de effectieve strafrechtelijke aanpak van notoire drugsrunners en straatdealers. Als de (mogelijke) voor- en nadelen van handhaving van het i-criterium in Amsterdam tegen elkaar af worden gezet, dan kan verondersteld worden dat de nadelen zich vooral op de korte termijn voordoen als (straat)dealers (mogelijk) inspelen op de behoefte van toeristen aan softdrugs. Naast een negatief effect op criminaliteit (lucratieve business voor kwetsbare jongeren) kan dit ook gevolgen hebben voor de volksgezondheid.

Ook kan er sprake zijn van een tijdelijke toename van het blowen in de openbare ruimte van illegaal verkregen softdrugs. Dit betekent dat er een uitbreiding van blowverboden moet worden overwogen. Voldoende handhavingscapaciteit (politie) in de eerste periode na eventuele invoering van het I-criterium is een belangrijke randvoorwaarde.

De voordelen zullen met name op de lange termijn zichtbaar zijn als in het buitenland duidelijk is dat Amsterdam geen vrijplek is voor cannabistoerisme (ook niet op straat).

6. Conclusie

Het is in het belang van de volksgezondheid, van de bescherming van jongeren en van de maatschappelijke verhoudingen in de stad dat de Amsterdamse cannabismarkt kleinschalig en transparant is. Dit vergt het terugdringen van de vraag, het verminderen van het aanbod en tegelijkertijd de weg inslaan naar verdere regulering van de 'achterdeur'. De transparantie zal kunnen toenemen door een (gefaseerde) regulering van de cannabisketen, te beginnen met een

²⁰ Breuer & IntraVal: Monitor ontwikkelingen Coffeeshopbeleid 2018: Meting toont aan dat er nu weinig incidenten met bezit of handel in softdrugs wordt geregistreerd in Amsterdam. Vergeleken met de rest van Nederland de minste per hoofd van de bevolking. (pag 11 fig. 2.2.)

²¹ Onderzoek Coffeeshops, toeristen en lokale markt (Evaluatie van het Besloten club- en het Ingezetenen criterium voor coffeeshops) WODC, Bureau IntraVal, Bonger Instituut voor Criminologie, september 2014

milder bestuurlijk handhavingsregime voor bijvoorbeeld opslag en transport van cannabis ten behoeve van de coffeeshop. Door de ketenvorming tegen het licht te houden en te beperken wordt de kleinschaligheid van de cannabismarkt bevorderd. Een verdergaande maatregel is het invoeren van een ingezetenen criterium, waarmee de vraag naar cannabis aanzienlijk wordt teruggedrongen. Geen van deze maatregelen is zonder risico's op negatieve neveneffecten en vergt zorgvuldige invoering, een overgangperiode en monitoring.