

Vergaderjaar 2016–2017

24 077

Drugbeleid

Nr. 394

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2017

Tijdens het Algemeen Overleg coffeeshopbeleid van 15 juni 2016 (Kamerstuk 24 077, nr. 374) heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd uw Kamer voorjaar 2017 te informeren over mogelijke scenario's voor de toekomst van het cannabisbeleid, die in een gezamenlijk traject van de ministeries van Veiligheid en Justitie (VenJ) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn ontwikkeld. Met deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van VWS, gestalte aan deze toezegging en ga ik in op de reden voor het ontwikkelen van deze scenario's, het gevolgde proces en de kaders van dit traject.

Achtergrond

Het cannabisbeleid is reeds lange tijd onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. De motie Van Nispen/Kooiman (SP), waarin de regering werd verzocht begin 2017 te komen met een voorstel om het landelijk beleid rond softdrugs slimmer te reguleren (Kamerstuk 34 550 VI, nr. 40) en de motie Van Tongeren (GroenLinks), waarin werd verzocht om scenario's uit te werken hoe de regulering of legalisering van cannabis door het volgende kabinet zou kunnen worden vormgegeven (Kamerstuk 34 550 VI, nr. 68), ingediend tijdens de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie voor 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 30, item 7), zijn door uw Kamer aangenomen (Handelingen II 2016/17, nr. 31, item 19). Op 21 februari 2017 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het initiatief-wetsvoorstel gesloten coffeeshopketen van het lid Bergkamp (D66) (Kamerstuk 34 165; Handelingen II 2016/17, nr. 55, item 14). Het is nu aan de Eerste Kamer om zich een oordeel over het wetsvoorstel te vormen.

In het debat over het cannabisbeleid spelen uiteenlopende aannames een rol, bijvoorbeeld over de mogelijke effecten van een ander beleid op de handhavinglasten. Er is voor gekozen om drie scenario's te ontwikkelen waarin verschillende mogelijke hoofdrichtingen voor een toekomstig beleid zijn uitgewerkt, zodat op basis daarvan meer gefundeerd een gesprek kan worden gevoerd. In een impactanalyse zijn de gevolgen van

deze scenario's op de handhavingslasten in kaart gebracht. De scenario's en de impactanalyse vindt u in de bijlagen.

Algemene uitgangspunten

Het scenariotraject betreft een ambtelijke exercitie waarin drie mogelijke richtingen zijn verkend. Daarbij is door experts uit de uitvoeringspraktijk en medewerkers van onze beide ministeries, puur op basis van ieders inhoudelijke expertise en los van politieke implicaties of beleidswensen, bekeken wat per variant nodig is en hoe dat praktisch gerealiseerd kan worden. De scenario's zijn nadrukkelijk geen beleidsvoorstellen. Het zijn «waardevrije», feitelijke scenario's die zijn uitgewerkt langs drie hoofdrichtingen, ten behoeve van een eerste inschatting van de effecten van mogelijk nieuw beleid op de handhaving. De drie scenario's beslaan het hele spectrum van het reguleren tot het volledig verbieden van cannabis. De scenario's zijn opgesteld om zo onderscheidend mogelijk van elkaar te zijn:

- A. Een volledig gereguleerde cannabisketen van teelt tot verkoop. Binnen dit scenario is een tweetal varianten uitgewerkt:
 1. Verkoop via coffeeshops
 2. Uitbreiding van de verkoop tot 18+ verkooppunten
- B. Uitbreiding van het huidige gedoogbeleid naar de teelt ter bevoorrading van de coffeeshops.
- C. Een verbod op de verkoop via coffeeshops, naast het bestaande verbod op de teelt van cannabis.

Doel van de scenario's is een eerste inzicht te geven in de mogelijke praktische gevolgen van een andere inrichting van de cannabisketen. In de discussie over mogelijke aanpassingen van het cannabisbeleid speelt de nationaal- en internationaalrechtelijke juridische context een belangrijke rol. Deze discussie is bij het uitwerken van de nu gepresenteerde drie scenario's tijdelijk «buiten haken» geplaatst, om ruimte te maken voor het verkennen van de praktische consequenties en uitvoeringsmodaliteiten die bij elk van deze scenario's aan de orde zijn. Indien een toekomstig kabinet de keuze maakt voor een nieuwe richting in het cannabisbeleid, komt de vraag uiteraard terug hoe het gekozen scenario juridisch uitgewerkt kan worden en of en hoe het in het licht van internationaalrechtelijke verplichtingen kan worden verwezenlijkt.

Het Trimbos-instituut doet in opdracht van het Ministerie van VWS onderzoek naar de manieren waarop in de verschillende staten van de Verenigde Staten de regulering van cannabis is vormgegeven en de ervaringen daarmee. Daarbij wordt speciaal gekeken naar welke maatregelen zijn genomen ter bescherming van de volksgezondheid en of de veranderde cannabiswetgeving de volksgezondheid aantoonbaar, in positieve of negatieve zin, heeft beïnvloed. Zodra het rapport klaar is zullen wij dat uw Kamer toesturen.

Proces: brede consultatie van experts

Het ontwikkelen en laten doorrekenen van de scenario's is een gezamenlijk traject van de ministeries van VenJ en VWS. Het uitwerken van de scenario's en het bepalen van de effecten op de handhavingslasten is gebaseerd op uitgebreide consultaties van medewerkers van politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, Belastingdienst, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie voor de Gezondheidszorg en het Bureau Medicinale Cannabis.

Resultaten impactanalyse handhavingslasten

- Voor scenario A (regulering) worden, afhankelijk van de keuze voor variant A1 of A2 en meer of minder intensief toezicht, de structurele handhavingskosten tussen de 1 en 10 miljoen euro hoger ingeschat dan in de huidige situatie. Het uitgangspunt van een gesloten systeem, waarbij er geen gereguleerd geteelde cannabis «weglekt» naar de illegale markt, is in dit scenario cruciaal.
- Voor scenario B (uitbreiden gedogen naar teelt) geldt dat er dermate grote onduidelijkheid is over de uitwerking in de praktijk dat de gevolgen onzeker zijn en slechts in kwalitatieve zin beschreven kunnen worden.¹ Deze onduidelijkheid is deels het gevolg van het uitgangspunt dat er bij dit gedoogscenario geen sprake kan zijn van nieuwe wet- of regelgeving en dat slechts de Aanwijzing Opiumwet van het OM wordt uitgebreid.
- Bij scenario C (verbieden) is een toename van illegale straathandel te verwachten. Als ervoor gekozen wordt om als flankerend beleid de toegenomen illegale straathandel aan te pakken, betekent dit zowel extra werklast voor de bestuurlijke als de strafrechtelijke keten. De extra capaciteitsbehoefte die dit met zich meebrengt, is onder meer afhankelijk van politieke keuzes en beschikbare capaciteit. In het rapport is een rekenvoorbeeld gegeven om een indicatie te geven van de mogelijke orde van grootte van deze extra capaciteitsinzet.
- In geen van de scenario's wordt het waarschijnlijk geacht dat de illegale teelt noemenswaardig zal afnemen. Handhaving, opsporing en vervolging daarop zal dus nodig blijven.

Voor een uitgebreide beschrijving van de scenario's en de resultaten van de impactanalyse verwijs ik u naar de bijlagen bij deze brief².

Het ontwikkelen van de diverse scenario's heeft bijgedragen aan het vergroten van het inzicht in de praktische gevolgen van keuzes in het cannabisbeleid. Tegelijkertijd is gebleken dat het in kaart brengen van mogelijke gevolgen een aantal inherente onzekerheden met zich meebrengt. Zowel de verkregen inzichten als het expliciteren van de onzekerheden zijn behulpzaam bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

¹ Hier is voor gekozen om een duidelijk onderscheid te behouden met scenario A. Een gedoogconstructie waarbij wel nieuwe wet- of regelgeving wordt gecreëerd zal qua gevolgen meer overeenkomen met scenario A.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl