

Herijking softdrugsbeleid Breda



Breda, november 2015

Inhoudsopgave

Pagina

1. Aanleiding	2
2. Landelijk kader	2
3. Korte terugblik op Breda	4
4. Strategische doelstellingen	9
5. Interventies	10
5.1 Preventie	10
5.2 Regulering	12
5.3 Repressie	16
5.4 Zorg	19
6. Actieplan	20
Epiloog	23

1. Aanleiding

Bij de bespreking van de jaarschijf 2015 van het Programma Veiligheid in de raadscommissie Bestuur op 9 april 2015 werd gesproken over de aanpak van de drugsproblematiek en meer in het bijzonder die van de softdrugs. Daarbij kwam aan de orde de regulering van zowel de verkoop als van de productie van cannabis. De burgemeester gaf in reactie op de gestelde vragen en genoemde oplossingsrichtingen aan dat het goed zou zijn met elkaar te spreken over een modernisering van het gedoogbeleid. Dit om in de gemeenteraad een zo groot mogelijke consensus te bereiken.

Bij de behandeling van de Voorjaarsnota is toegezegd om het beleidskader rondom softdrugs in Breda te herzien. Dit is in het bestuursakkoord 'Focus op vooruitgang' overgenomen. Daarin wordt aangegeven dat de afgelopen jaren veel is gesproken en veranderd op het gebied van softdrugs. Zorgen daarbij zijn overlast, straathandel en volksgezondheid. Met deze bespreknotitie wordt de toezegging nagekomen. De notitie richt zich alleen op de softdrugs.

De situatie rond de softdrugs in Breda wordt voor een groot deel bepaald door de landelijke kaders. Het Bredase beeld van de verschillende maatschappelijke effecten van het beleid volgt dan ook in grote lijnen het landelijk beeld. Toch is het goed in te zoomen op de specifieke lokale omstandigheden in Breda. En om te kijken of we specifieke maatregelen kunnen nemen in Breda om de effecten van het huidige softdrugsbeleid positief te beïnvloeden.

2. Landelijk kader

Iedere discussie begint bij het landelijk kader. Nederland kent vanaf de jaren zeventig een specifiek en bijzonder beleid op het gebied van softdrugs. Op basis van de veronderstelling dat het gebruik van softdrugs een maatschappelijk gegeven was, is er beleid ontwikkeld. Dat beleid had twee belangrijke doelstellingen. Namelijk bevorderen en beschermen van de volksgezondheid en beschermen van openbare orde en veiligheid, of negatief geformuleerd het tegengaan van overlast en criminaliteit.

Om beide doelstellingen te realiseren, is er beleid ontwikkeld dat zich richt op de regulering van de consumptie en de verkoop van cannabis en hasj. Met deze regulering werd het feitelijk verbod op de consumptie en verkoop gerelativeerd. Het was en bleef strafbaar, maar onder bepaalde omstandigheden werd niet overgegaan tot vervolging van de consument en de verkoper. Voor consumptie en verkoop geldt vanaf dat moment een ander regime dan voor de productie. Daar blijft artikel 3 van de Opiumwet ongeclausuleerd van kracht: het bedrijfsmatig produceren van cannabis voor de recreatieve markt is en blijft verboden.

In dit beleid spelen de coffeeshops een centrale rol. Het is de plek waar softdrugs onder voorwaarden mag worden gekocht en verkocht. Die voorwaarden zijn vastgelegd in de zogenaamde AHOJGI-criteria¹ voor de coffeeshops. En voor de kopers bij de coffeeshops geldt dat ze niet meer dan 5 gram softdrugs mogen kopen en op zak mogen hebben. Dit in de veronderstelling dat deze hoeveelheid een signaal was dat het louter voor eigen gebruik was.

Door de coffeeshops een spilfunctie in het softdrugsbeleid te geven, werd gehoopt dat er een einde zou komen aan de straathandel. Met belangrijke voordelen. Voor zowel de volksgezondheid als voor de openbare orde. De markt van soft en harddrugs zou immers zo gescheiden kunnen worden. Waardoor gebruikers niet via de softdrugs met harddrugs in aanmerking zouden komen. Daarnaast was via de coffeeshops beter toezicht op gebruikers mogelijk. Door het zichtbaar zijn van gebruikers, zou problematisch gebruik eerder opvallen. Voorts zou met het wegvallen van de straathandel de overlast en criminaliteit rond softdrugshandel kunnen verminderen. Bij de start van dit beleid, was de veronderstelling dat de coffeeshops relatief kleine shops waren die vooral voor de lokale consumentenmarkt functioneerden.

Het softdrugsbeleid kent vanaf het eerste moment een inconsistentie. Want waar consumptie en verkoop onder bepaalde regels geaccepteerd zijn, geldt dit niet voor de productie. Hoe de coffeeshops

¹ A: geen affichering / H: geen harddrugs / O: geen overlast / J: geen jeugdigen / G: geen grote hoeveelheid per transactie / I: geen niet-ingezetenen

aan hun spullen moeten komen die ze mogen verkopen is een groot vraagteken. Het zogenaamde vraagteken van de achterdeur.

In de eerste periode van het soft drugsbeleid had deze inconsistentie nog betrekkelijk weinig effect. De productie speelde zich immers grotendeels af in het buitenland. De spullen werden op een illegale markt geïmporteerd en vonden zo hun weg naar de coffeeshops. Het enige nadeel was dat de coffeeshops door de inconsistentie aangewezen waren op een illegale markt. Men staat als coffeeshop als het ware noodzakelijkerwijs met een been in de illegaliteit.

Na verloop van tijd begon de inconsistentie echter meer te knellen. Toen duidelijk werd dat in de productie veel geld werd verdiend, kwam langzaam maar zeker de productie van Nederlandse cannabis op. Waar in de tijd van Doe Maar Nederwiet nog in de kinderschoenen stond, ontwikkelde de Nederlandse hennepproductie zich in rap tempo. Een productie die illegaal was en is. En hierdoor in de praktijk per definitie werd gedomineerd door criminele organisaties. Organisaties die de productie van hennep op hebben gezet als ware het een industrie. Waarbij om risico's te spreiden veel kleinschalige locaties worden ingericht (naar schatting 30.000), de activiteiten worden opgesplitst (kweken, knippen, drogen, distributie), er facilitatoren nodig zijn (zoals elektriciens) en er ook linken met de bovenwereld worden gemaakt (makelaars en notarissen). Langzaam maar zeker heeft de hennepproductie als criminele industrie zich vertakt en verankerd in de samenleving.

Een tweede effect van de opkomst van de Nederlandse hennepproductie was dat niet alleen de Nederlandse coffeeshops worden bediend. Een deel van de productie is bestemd voor de buitenlandse markt. Welk deel is onduidelijk. Maar het is zeker dat de Nederlandse productie van cannabis veel groter is dan de Nederlandse consumptie.

Een derde effect van de opkomst van de criminele hennep-industrie is dat coffeeshops steeds afhankelijker zijn geworden van die criminele netwerken. Zij zorgen immers voor de producten. Via de achterdeur trekken de criminele organisaties de coffeeshops in hun netwerk. En coffeeshops kunnen weinig anders. Want hoe kunnen ze anders aan hun producten komen? Dit effect is versterkt door de schaalvergroting van de coffeeshops. Deze schaalessprong is een gevolg van twee factoren. Aan de ene kant is in gemeenten vaak aangestuurd op een concentratie van coffeeshops om daarmee de overlast in buurten te verminderen en het zicht op de shops te vergroten. Aan de andere kant heeft de toestroom van buitenlandse toeristen die in Nederland kunnen genieten van een liberaal beleid ten aanzien van gebruik, gezorgd voor een snelle groei van de markt. De tijd dat kleine coffeeshops louter en alleen de lokale markt bedienden ligt ver achter ons.

Waar de Nederlandse hennepindustrie een deel van de productie exporteert en waar de markt van de Nederlandse coffeeshops voor een deel bestaat uit buitenlandse gebruikers, heeft het Nederlandse softdrugsbeleid onder een vergrootglas gelegen in het buitenland. Want ons beleid raakt hen ook. En dat is voor buitenlandse regeringen – met name de buurlanden - een legitimatie om het Nederlands beleid ter discussie te stellen.

Dat dit gebeurt is jammer. Want het Nederlands softdrugsbeleid heeft veel positieve effecten gehad. Er is daadwerkelijk een scheiding van de markt van soft en harddrugs. Voor de volksgezondheid van groot belang. Daarnaast blijkt het gebruik in Nederland niet veel hoger te liggen dan in landen met een veel stringenter beleid. Ten slotte is er in Nederland slechts beperkt sprake van overlast van straathandel en van coffeeshops.

Vanuit de oorspronkelijke doelstellingen is het beleid dus succesvol. Toch heeft het beleid ook veel negatieve bijwerkingen. Onder nadere:

- A. Het ongecontroleerde gebruik onder jongeren,
- B. De daarmee samenhangende handel op straat of via wiettaxi's
- C. De criminalisering van de coffeeshops.
- D. De overlast van illegale hennepplantages in buurten en wijken.
- E. De opkomst een criminele industrietak
- F. De democratisering² van de criminaliteit door de hennepproductie.

² Hiermee wordt bedoeld dat voor veel burgers hennep zodanig geaccepteerd lijkt te zijn dat de drempel om deze hennepindustrie te faciliteren laag is. Burgers beseffen amper dat ze daarmee deel uit gaan maken van een zeer criminele industrie.

G. De gebrekkige controle van de kwaliteit van illegaal geproduceerde cannabis.

Terecht dat steeds vaker wordt gesproken over het failliet van het softdrugsbeleid. Niet voor niets zijn er pleidooien van rechters richting wetgever om zaken beter te regelen.

3. Kort terugblik op Breda

Ingezoomd op Breda waren de belangrijkste ontwikkelingen in het softdrugdossier op het gebied van het reguleren van de verkoop en het bestrijden van de illegale hennepcultuur. Daarbij is het bestuur ook steeds meer betrokken geraakt bij de bestrijding van de criminele (hennep)industrie.

Ontwikkeling gereguleerde verkoop

Allereerst de ontwikkeling van het gedoogbeleid. Breda telt momenteel 8 gedoogde coffeeshops. Dit is het maximale aantal dat wordt gedoogd. De coffeeshops in Breda zijn bedoeld als kleinschalige verkooppunten voor de lokale (recreatieve) softdrugsgebruikers. Dit waren er ooit meer. Bij start van het bestuurlijk coffeeshopbeleid in 1991 (toen op basis van de APV) waren er in Breda nog 24 coffeeshops. Door overtredingen van de gedoogregels zijn veel van de coffeeshops uit het straatbeeld verdwenen. Dit waren de coffeeshops die voor overlast zorgden in de directe omgeving. Met het verdwijnen van deze coffeeshops werd het rustiger. Breda streeft naar concentratie van de coffeeshops in de binnenstad (inclusief de spoorbuurt). Enerzijds vanuit het belang van handhaving en anderzijds omdat in deze omgeving de tolerantie naar dit soort inrichtingen groter is. Er zijn nog twee coffeeshops die buiten dit gebied zijn gelegen.

In het belang van de volksgezondheid mag in coffeeshops geen alcoholhoudende drank worden verkocht. Dit om problematisch combigebied te voorkomen. Als droge horeca inrichtingen zijn de gedoogde verkooppunten verplicht over een exploitatievergunning te beschikken. Dit maakt het ook mogelijk de exploitant te screenen om criminele invloeden op de gedoogde verkooppunten te weren. Voor de verkoop van de softdrugs beschikken de gedoogde coffeeshops over een gedoogbeschikking van de burgemeester.

Wiettop

Op 21 november 2008 werd in Almere een bestuurlijke top georganiseerd over het drugsbeleid o.l.v. de voorzitter van de VNG mevrouw Jorritsma. Ook Breda was daarbij vertegenwoordigd. Na afloop werd een slotverklaring afgelegd met als kernpunten:

- Blijf stevig inzetten op ontmoedigingsbeleid. Een absoluut verbod op softdrugs is geen oplossing. Reguleer en controleer het gebruik in het belang van de openbare orde en volksgezondheid.*
- Pas het gedoogbeleid t.a.v. de voordeur aan door gereguleerde toegang voor de gemeenten die gelet op de lokale situatie met ongewenst drugstoerisme daar behoefte aan hebben.*
- Reguleer en beheers de achterdeur (productie en handel). Te beginnen met een georganiseerde en gemonitorde pilot.*
- Parallel daaraan een stevige aanpak van de georganiseerde criminaliteit die aan wiethandel verbonden is en een onderzoek door het OM naar aard en omvang van deze criminaliteit.*
- Europese afstemming om te komen tot een houdbaar congruent Europees softdrugsbeleid en zolang dit er niet is extra aandacht voor problemen in aantal grensgemeenten.*

De VNG werd opgeroepen nog voor de kerst met het kabinet over deze punten te spreken.

Breda werd als grensgemeente aan de A16 geconfronteerd met drugstoerisme. Vooral uit België en in iets mindere mate vanuit Noord-Frankrijk. Verschillende maatregelen werden in het verleden genomen in een poging dit te beperken. Voornamelijk omdat het op sommige locaties overlast veroorzaakte. Onder andere werden vroegere sluitingstijden opgelegd aan de gedoogde coffeeshops. Dit verminderde wel aanzienlijk de overlast – vooral bij de shops die toen nog buiten de binnenstad waren gevestigd - maar leidde niet tot minder buitenlandse bezoekers. De coffeeshops bedienden meer dan alleen de lokale markt. In 2009 besloten de gemeenten Roosendaal en Bergen op Zoom te stoppen

met het gedoogbeleid vanwege de enorme overlast van het drugstoerisme³. In reactie daarop werd vanaf dat moment in Breda het bezoek aan de coffeeshops en de ervaren overlast periodiek gemeten. Dit om eventuele verplaatsing tijdig te kunnen signaleren en daarop in het beleid te kunnen anticiperen.

Direct na de beëindiging van het gedoogbeleid door Roosendaal en Bergen op Zoom nam het aantal bezoekers uit het buitenland toe. Was daarvoor 33% van de bezoekers aan de coffeeshops in Breda afkomstig uit het buitenland, in 2011 was dit percentage al 47%. Reden waarom in een, in opdracht van de Taskforce B5⁴, opgestelde Stadsscan werd gewaarschuwd dat Breda alert moest zijn op het bereiken van de 'kritische grens'. Daarbij zou de toename tot openbare orde problemen gaan leiden. Daarnaast waren met deze toeloop de coffeeshops allesbehalve kleinschalige verkooppunten van softdrugs en leverde de overheid met het gedoogbeleid onbedoeld een bijdrage aan de export van softdrugs naar de buurlanden en via de achterdeur aan criminele henneptelers. Vooral de onbedoelde aantrekkingskracht van de gedoogde coffeeshops op de buitenlandse softdrugsgebruikers en het in goede banen leiden daarvan (beheersen overlast) heeft de laatste jaren een belangrijke rol gespeeld in het gedoogbeleid.

De landelijke beleidswijziging op 1 mei 2012 in de Zuidelijke provinciën, waarbij zowel het B (besloten club) als I criterium (alleen ingezetenen) werden ingevoerd, heeft er toe geleid dat deze kritische grens niet werd bereikt. Direct na de landelijke aanscherping van het gedoogbeleid verdween het grote aantal buitenlandse bezoekers uit het straatbeeld. Maar ook het aantal Nederlandse bezoekers nam af. Dit laatste leidde tot de zorg dat dit de doelstellingen van het lokaal gedoogbeleid zou gaan ondermijnen.

Met het vervallen van het B criterium (de 'wietpas') in november 2012 werd de situatie anders. Het aantal ingezetenen dat de coffeeshops bezocht nam weer toe. De laatste meting dit jaar (2015) laat zien dat het aantal Nederlandse bezoekers verder gestegen is tot aantallen hoger dan voor 1 mei 2012. De Nederlandse bezoekers keren meetbaar weer terug naar de coffeeshops.

Bij de invoering van het I criterium was de vrees dat de overlast rondom de shops zou toenemen. De door direct omwonenden van de coffeeshops ervaren overlast nam aanvankelijk ook toe, maar de situatie verbeterde daarna. In 2013 gaf 70% van de ondervraagde omwonenden aan geen overlast te ervaren. Er werd zelfs minder overlast ervaren als voor de aanscherping van het gedoogbeleid op 1 mei 2012. Opvallend is dan ook dat bij de meting dit jaar (2015) de ervaren overlast is toegenomen. Slechts 42% van de ondervraagden geeft aan geen overlast te ervaren.

De omwonenden die overlast ervaren geven daar meerdere oorzaken voor aan. Het sterkst gestegen zijn verkeer- en parkeeroverlast (18% respectievelijk 17%), overlast van rondhangende personen en straathandel (15% respectievelijk 14%). De toename van Nederlandse bezoekers kan deels een verklaring zijn. Meer bezoekers betekent meer parkeer- en verkeersbewegingen rondom de shops.

Ontwikkeling illegale (straat)handel

Ten tweede werd parallel aan de invoering van het I criterium stevig ingezet op de bestrijding van de illegale drugshandel. Tegen verkoopadressen werd opgetreden met de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet. Meestal werden de softdrugs verkocht in droge horecazaken of winkeltjes. Ook de inzet van het exploitatievergunningstelsel in bepaalde gebieden werkte preventief om foute exploitanten te weren. De panden waar illegaal drugs werden verkocht werden echter zeldzaam. Voor zover er nog inrichtingen waren met een relatie met softdrugs waren dit contactadressen waarbij de deal elders in de stad werd georganiseerd. Op straat. Rondom de coffeeshops manifesteerden zich drugsrunners of –gidsen die potentiële klanten aanspraken. Daarnaast waren er tussenhandelaren, maar deze groep opereert in de luwte. In verband met het aangescherpte beleid in het Zuiden was tot eind 2012 extra politie beschikbaar gesteld en werd intensief opgetreden tegen dit ongewenste effect

³ Door de politieregio werd op 29 maart 2009 een adviescommissie ingesteld o.l.v. de burgemeester van Woensdrecht de heer Fränzel. Doel was het Regionaal College te adviseren over een gezamenlijke aanpak op het gebied van drugs in de regio. In het eindrapport 'Daadkrachtig drugsbeleid' (2010) werden aanbevelingen gedaan door de commissie. De aanbevelingen van de commissie waren echter gedeeltelijk al ingehaald door landelijke ontwikkelingen.

⁴ Op 2 december 2010 vond in Breda een spoedoverleg plaats van de minister van V&J, de burgemeesters van de B5, het OM en de politie n.a.v. een reeks ernstige incidenten in Zuidoost Brabant. Afgesproken werd, ook in het licht van het rapport van de commissie Vlek (Politie en Wetenschap) om gezamenlijk een taskforce in te stellen met als taak alle maatregelen te coördineren om de georganiseerde criminaliteit in Noord-Brabant terug te dringen.

van het gedoogbeleid. Ook voor het I criterium waren uiteraard dealers en runners actief. Maar die vielen minder op tussen de grote aantallen drugstoeristen op straat.

In het rapport 'Softdrugsbeleid in Midden en West Brabant & Zeeland: een update' (Politieacademie 2014) werd aangegeven dat de illegale straathandel een kleine markt is. Wat Breda betreft werden in 2013 nog twee straatlocaties genoemd waar duidelijk zichtbaar (mobiele) straathandel was, al werd er op gewezen dat de klantenstroom was afgenomen, te weten de Haagweg en de Boschstraat. Verder werd aangegeven dat er runners en dealers actief waren op de Houtmarkt en de Haven. Op de Boschstraat ging het in 2013 om tien tot twaalf personen die zich hiermee bezig hielden. Vooral gidsjes die in kleine groepjes in een soort ploegendienst werkten om klanten af te vangen en ergens naar een plek in Breda te brengen. Hoewel klein in omvang blijft de straathandel een bron van zorg. Het zorgt op locaties voor overlast.

Onder meer worden softdrugs gebruikt door jongeren op hangplekken in de wijken. Vaak zijn het jongeren onder de 18 jaar die de softdrugs niet kunnen kopen in de gedoogde coffeeshops⁵. Menig jeugdige begint namelijk met softdrugs te experimenteren op jonge leeftijd. Onduidelijk is waar de softdrugs vandaan komen die deze jongeren gebruiken. Hebben de vrienden of dealers die de softdrugs leveren de softdrugs gekocht in een coffeeshop of op de illegale markt? Het is de keerzijde van de leeftijdsgrens van 18 jaar in het coffeeshopbeleid.

Ontwikkeling bestrijding hennepsteelt

Ten derde was er vooral aandacht voor de illegale hennepsteelt in de stad. De hennepproductie is een hardnekkig probleem. De hennepkwekerijen leveren gevaar op voor de brandveiligheid, gezondheid en het woon en leefklimaat in wijken. Daarbij komt dat, in het bijzonder in de provinciën Noord-Brabant en Limburg, de dumpingen van afval van hennepkwekerijen (en ook synthetische drugslaboratoria) een veel voorkomend probleem is. Ook in Breda en omgeving. De dumpingen brengen kosten voor het opruimen.

In 2008 werd een convenant gesloten op het niveau van het toenmalige politiedistrict Breda om tot een gezamenlijke bestrijding van hennepkwekerijen te komen. Samen met politie, openbaar ministerie, de betrokken gemeenten, enexis en de woningcorporaties. Hennepkwekerijen werden strafrechtelijk opgespoord en bestuursrechtelijk geruimd waarbij de niet te verhalen kosten werden gedeeld. Sinds 2013 is er een regionaal convenant met dezelfde partners. Basis daarin is strafrechtelijk opsporen en strafrechtelijk ruimen. Doel was en is regionaal tot eenduidigheid te komen in de aanpak. In het convenant zijn afspraken gemaakt over ieders inzet:

- De politie spoort de hennepkwekerijen op en ruimt deze op strafrechtelijke titel.
- Verdachten worden vervolgd door het openbaar ministerie en waar mogelijk wordt het crimineel vermogen afgepakt (Plukze).
- De corporaties zetten de hennepsteler uit huis en verhalen indien mogelijk de schade aan de woning op de overtreder. Bij de corporaties in Breda komen de hennepstellers gedurende drie jaar niet meer in aanmerking voor een huurwoning.
- Enexis treedt op bij illegaal stroom aftappen (afsluiten) en probeert de kosten van de gestolen elektriciteit te verhalen.
- De bestuurlijke inzet richt zich op voorlichting, inzet van de sluitingsbevoegdheid artikel 13b Opiumwet en eventuele andere bestuursrechtelijke instrumenten en het terug vorderen van onterecht verkregen uitkeringsgelden.

Wat betreft voorlichting om mensen bewust te maken en te stimuleren verdachte situaties te melden heeft Breda een voorlichtingsfilm laten maken en TV spotjes uitgezonden op de lokale en toen nog regionale televisie. De corporaties hebben een folder gemaakt en verspreid onder alle huurders. Er zijn bij enexis hennepgeurkaarten aangeschaft en in samenwerking met de corporaties onder alle huurders verspreid. Ook waren er voorlichtingsacties in de binnenstad waarbij een container werd ingezet met daarin een nagebouwde hennepkwekerij. Tot slot werden artikelen geplaatst in huis- aan huisbladen.

In weerwil van de gezamenlijke aanpak en alle ruimingen blijft de hennepsteelt onverminderd hoog (75 geruimde adressen in Breda alleen in 2014). Het lijkt dweilen met de kraan open. De onveiligheid die

⁵ Voor 1999 werd in het lokaal coffeeshopbeleid nog de leeftijdsgrens van 16 jaar aangehouden., Dit in 1999 na een landelijke aanscherping van de AHOJ—G criteria verhoogd naar 18 jaar.

gepaard gaat met hennepkwekerijen in woonbuurten en op bedrijventerreinen staat echter niet toe dat de inzet hierop wordt verminderd. Zorgelijk is dat deze criminele industrie steeds maar weer mensen weet aan te zetten tot deelname. Ondanks alle gevaren en risico's voor betrokkenen en omwonenden.

De handel in drugs is - zoals aangegeven in het Programma Veiligheid - bij uitstek georganiseerde criminaliteit. In het spraakmakende rapport 'Integraal appèl' (Integraal Afpakteam, RIEC Zuid-West Nederland en Universiteit van Tilburg, mei 2013) werd een beeld geschetst van de enorme omvang van de hennepcultuur in de gemeente Tilburg. De hennepcultuur, zo werd daarin aangegeven, is uitgegroeid tot een criminele industrie die steeds meer de legale economische en juridische infrastructuur corrupteert. De rapporteurs gaven aan dat traditioneel overheidsoptreden daar geen verandering in gaat brengen, maar innovatie, creativiteit en ondernemerschap nodig zijn. Het rapport deed een appèl aan de politiek en de integrale partners om de hennepproblematiek opnieuw te bespreken en manieren te zoeken de 'bodem onder de markt uit te halen'.

Betrokkenheid bij bestrijding georganiseerde criminaliteit

Naar aanleiding van incidenten in de regio Zuidoost Brabant en een nader onderzoek van Politie en Wetenschap werd in het Zuiden in 2010 een 'taskforce' ingesteld die de coördinatie op zich nam op bovenregionaal niveau van de georganiseerde criminaliteit. Vanuit deze taskforce worden alle bestuurlijke en justitiële maatregelen gecoördineerd. Dit vanuit het besef dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, waaronder de criminele hennepindustrie, niet beperkt moet blijven tot de justitiële partners maar een breed offensief vergt waarin ook een belangrijk rol is toebedeeld voor het bestuur. Ook de aanscherping van het landelijke gedoogbeleid werd in dit verband als eerste ingevoerd in de Zuidelijke provinciën. Wat betreft de aanpak van de georganiseerde hennepcultuur zet de taskforce in op alle schakel van het zogenoemde barrièremodel 'hennepcultuur'⁶.

De taskforce was bij aanvang bedoeld als tijdelijk hulpmiddel maar gegeven de hardnekkigheid van de problematiek nog steeds actief. Deelnemers zijn het ministerie van Veiligheid & Justitie, de Brabantse steden (waaronder Breda), de nationale recherche, politie, belastingdienst en Openbaar Ministerie.

Commissie Van de Donk

In 2009 werd door de commissie Van de Donk in het rapport 'Geen deuren maar daden: nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid' (2009) al geconstateerd dat het Nederlandse drugsbeleid goed voldoet op de doelstelling van beperking van schade voor de gezondheid van gebruikers, maar op onderdelen het beleid dringend toe was aan wijzigingen. Aangegeven werd onder andere:

- *Het gebruik van drugs en alcohol onder minderjarigen moet sterker worden tegengegaan.*
- *De coffeeshops moeten weer kleinschalige verkooppunten worden voor de lokale gebruikers en niet ook grootschalige voorzieningen voor consumenten uit buurlanden.*
- *De ontwikkeling op de illegale drugsmarkten en de daaraan gekoppelde bedreigingen van de samenleving door de georganiseerde misdaad vragen om een sterkere, meer consequente en breder ingezette bestrijding.*
- *De veelheid aan lokale initiatieven om te komen tot enige vorm van regulering van aanvoer in besloten coffeeshops vereist een helder landelijk beleidskader en een systematische vorm van wetenschappelijke evaluatie.*

Wat betreft de achterdeur gaf de commissie aan dat oplossingen zoals legalisering, een totaal verbod of regulering zonder substantiële beperking van de toegang tot de coffeeshop, niet realistisch zijn. Dit met het oog op de benodigde internationale consensus.

Voor de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende invloed daarvan op de maatschappij heeft de laatste jaren steeds meer aandacht gekregen. Ook mede door het ernstige geweld tussen concurrerende criminele verbanden (afrekeningen en ripdeals) en de bedreigingen aan het adres van bestuurders. Bestuurlijk werd in de aanpak ingezet op een strenger handhavingsbeleid, (lokale en bovenlokale) integrale handhavingsacties, integriteitstoetsen bij vergunning- en subsidieaanvragen en in combinatie daarmee versterking van de eigen informatiepositie.

⁶ Deze schakels zijn: verwerven locatie, inrichten locatie, aanschaf kweekmateriaal, kweken, oogsten en opslag, vervoer, afzet en handel, gebruik opbrengst.

Dilemma's

Ondanks de stappen die zijn gezet is het huidige beleid onder druk komen te staan. Ook in het Manifest Joint Regulation dat op 31 januari 2014 mede werd ondertekend door Breda werd gewezen op de negatieve bijwerkingen van het huidige gedoogbeleid. In hoofdstuk 2 werden deze opgesomd.

De geconstateerde knelpunten zijn reden voor het debat over welke weg nu verder te volgen? Moet het gedoogbeleid worden beëindigd zoals Roosendaal en Bergen op Zoom hebben gedaan? Moet het gedoogbeleid juist verder gaan door het ook reguleren van de achterdeur van de coffeeshop? Of moet het huidige beleid ondanks alle kanttekeningen worden voortgezet? Al dan niet met aanpassingen. Iedere optie stelt lokale overheden voor dilemma's.

Doorgaan op de huidige weg betekent dat de samenstelling en kwaliteit van de verkochte cannabis in de coffeeshops onbekend blijft en dit levert een gevaar op voor de gezondheid van de gebruiker. De omvangrijke hennepindustrie leidt tot gevaarlijke situaties in woonwijken en rondom deze industrie is een omvangrijk schaduwcircuit ontstaan met ondermijnende criminaliteit tot gevolg (liquidaties, omkoping, witwassen).

En als er toch gekozen wordt voor voortzetting hoe dan? Zo zijn er verschillende opties in de wijze waarop de verkoop van softdrugs in gemeenten kan worden gereguleerd. Naast commerciële coffeeshops zoals in Breda zijn er ook gemeenten die dit in handen van een niet commerciële organisatie hebben gegeven. Sommige burgemeesters doen het voorstel de wijze waarop de verkoop nu is gereguleerd volledig te veranderen. Dit dan in combinatie met het reguleren van de productie. Gedacht wordt aan clubs van softdruggebruikers die zelf cannabis telen en in clubverband gebruiken ('social cannabis clubs'). Dit lijkt een vorm van persoonsregistratie te vergen, wat gegeven de ervaringen met het B criterium een knelpunt zal zijn. Voor Breda komt daarbij de vraag of de gedoogde verkooppunten geconcentreerd moeten blijven in de binnenstad. Of is met alle veranderingen juist spreiding van de coffeeshops wenselijk.

Tweede optie is stoppen met gedogen. Het is in ieder geval een duidelijke optie. Ook dit levert echter problemen op. Het betekent dat er geen veilige omgeving meer is waar gekocht en gebruikt kan worden. Gebruikers zijn aangewezen op het criminele milieu. Een omgeving waar zowel soft- als harddrugs te verkrijgen zijn. Na de inwerkingtreden van het B criterium op 1 mei 2012 bleven de Nederlandse klanten weg bij de shops. Het criminele milieu probeerde in het gat te springen met als gevolg overlast van drugsrunners en drugsgidsen. Bij stoppen van het gedogen is daarom een toename van de illegale (straat)handel te verwachten. Dit stimuleert de criminele economie. Bestrijden ervan is in landen waar een zeer repressief beleid wordt gevoerd weinig effectief. Opsporen is arbeidsintensief en de schaarste aan politie is alom bekend. Daarbij zal een deel van de Bredase gebruikers zich verplaatsen naar coffeeshops in andere steden zoals Tilburg en Dordrecht. Ook in Breda komt 21%⁷ van de klanten uit andere gemeenten in West-Brabant die geen gedoogbeleid (meer) voeren. Breda werkt daarmee een soort binnenlands drugstoerisme in de hand. Vooralsnog zijn er geen oplossingen voor deze negatieve effecten bij het beëindigen van het gedoogbeleid.

Een derde optie is een vervolgstap door ook de achterdeur te reguleren. Het brengt een strikte scheiding tussen gereguleerde keten en de illegale keten. Het biedt de gebruiker zowel een veilige koopomgeving als een veilig product. Daarmee draagt de overheid met gedogen niet meer ongewild bij aan de criminele hennepindustrie. Het neemt voor een deel de wind uit de zeilen van de georganiseerde hennepcultuur. Ook hier zijn kanttekeningen. Een groot dilemma is de internationale en Europese context. Een ander dilemma is wie te laten telen? Een commerciële kweker, een organisatie zonder winstoogmerk, een door de overheid gecontroleerde organisatie, de coffeeshophouder(s) of een club van gebruikers? Alle constructies hebben zo hun voor- en nadelen. Maar ook hoe de productie veilig te organiseren? Er is risico op overvallen op productielocaties en transport. Hoe de georganiseerde criminaliteit buiten de deur te houden? Hoe kan worden voorkomen dat softdrugs uit het gereguleerde proces op andere plaatsen terecht gaan komen? Daarbij zullen de gedoogde coffeeshops beperkt worden in de te verkopen producten. Daar zal de illegale markt op inspelen. En bovenal, hoe in Den-Haag politiek en juridisch ruimte te krijgen voor deze vervolgstap?

⁷ Meting 2015. Daarenboven gaf 11% van de coffeeshopklanten niet aan waar zij wonen in Nederland. Mogelijk is het aandeel klanten van buiten Breda dus hoger dan 21%

Wel of geen reguleren achterdeur?

Landelijk is op 26 februari 2015 door de Tweede Kamer leden Berndsens-Jansen en Bergkamp (D'66) een voorstel tot wet ingediend om te komen tot een gesloten coffeeshopketen door het ook reguleren van de teelt en verkoop van hennep en hasjesj.

Ook al is per motie door de Tweede Kamer op 19 mei 2015 het kabinet opgeroepen geen medewerking te geven aan gereguleerde hennepcultuur in gemeenten.

4. Strategische doelstellingen

Gemeenten willen experimenteren of het reguleren van de achterdeur praktisch haalbaar is. Daarin is nog geen consensus over hoe dit vorm en inhoud moet worden gegeven. Ook Breda heeft zich uitgesproken voor de optie van een verdere regulering. Zowel in de motie van 12 november 2014 als in het bestuursakkoord "Focus op verandering". Breda heeft nog geen voorkeur uitgesproken hoe dat vorm gegeven moeten worden.

Het drugsbeleid op (soft-)drugs in Breda heeft de navolgende strategische doelstellingen:

1. Beschermen van de volksgezondheid
2. Beheersen van de overlast en onveiligheid
3. Bestrijden van de (georganiseerde) criminaliteit

Als we de algemene doelstellingen van het softdrugsbeleid willen realiseren moet worden gekeken naar de totale keten van de softdrugs. Want alle onderdelen van de keten zijn van belang om deze doelstellingen te realiseren. Het gaat dan om de keten van gebruik, verkoop en productie.

1. Beschermen volksgezondheid

Relatief veel jongeren gebruiken softdrugs. Het softdrugsgebruik is een gegeven en dwingt in het belang van de volksgezondheid in te zetten op het voorkomen van risicovol gebruik. Daarbij gaat het om gebruikers te behoeden voor verslaving, risicovol combigebruik of het kopen op onveilige plekken. Plekken waar de gebruiker in contact komt met criminelen en harddrugs.

Om dit te bereiken moet de recreatieve gebruiker een 'veilige' omgeving worden geboden waar de softdrugs kunnen worden gekocht. Een omgeving waar de gebruiker ook informatie kan krijgen over verantwoord gebruik en eventueel problematisch gebruik kan worden gesignaleerd. De veilige omgeving van de coffeeshop was niet voor niets voor de buitenlandse klanten reden om ver te rijden naar Nederland. Liever dat dan op de illegale markt thuis kopen. Ook moet hier een 'veilig' product te verkrijgen zijn. Nu is kwaliteit van het product afhankelijk van de exploitant in de coffeeshop. Om een 'veilig' product te verzekeren is een gereguleerd productieproces nodig. Daar waar zich bij softdruggebruikers problematisch gebruik manifesteert is zorg aangewezen.

Om de gezondheid te dienen moet dus een verantwoord gebruik worden gestimuleerd en gezorgd worden voor gekende en gecontroleerde verkoop van een "veilig" product. Dit leidt wat betreft het beschermen van de volksgezondheid tot de volgende subdoelstellingen:

- Het handhaven van 'veilige' verkooppunten (coffeeshops).
- Het tegengaan van de straathandel in (soft)drugs
- Het bieden van een 'veilig' product
- Het voorkomen van risicovol gebruik (combigebruik en overmatig gebruik)
- Het bestrijden van verslaving

2. Beheersen overlast en onveiligheid

Het is belangrijk te zorgen dat het gebruik, de verkoop en de productie van softdrugs op een veilige manier wordt gedaan zonder overlast te veroorzaken voor de omgeving. Dit kan door een gecontroleerde verkoop en productie. Om de onveiligheid en overlast te bestrijden die gepaard gaat met de verkoop en productie buiten de gecontroleerde keten om, is een repressieve aanpak van de illegale keten noodzakelijk. De illegale hennepcultuur leidt tot overlast en onveilige situaties doordat geproduceerd wordt in woonhuizen en bedrijven. De gevaren die hieraan verbonden zijn brandgevaar, ripdeals, energiediefstal, waterlekkages en aantasting woon- en leefklimaat. Het gebruik is in Nederland met het gedogen van het gebruik 'gedecriminaliseerd'. Alleen daar waar gebruik overlast veroorzaakt wordt opgetreden

Om de overlast en onveiligheid te beheersen moeten dus de volgende (sub)doelstellingen worden nagestreefd:

- Handhaven van kleinschalige verkooppunten van softdrugs voor de lokale markt (coffeeshops)
- Voorkomen dat de gedoogde verkooppunten overlast veroorzaken in de buurt
- Opzetten van gereguleerde productie van softdrugs voor de deze verkooppunten (achterdeur);
- Bestrijden illegale (straat)verkoop (zoals dealers, runners en wiettaxi's)
- Bestrijden van illegale hennepkwekerijen

3. Bestrijden (georganiseerde) criminaliteit

De productie van recreatieve cannabis is nu volledig in handen van (georganiseerde) criminelen. Dit betekent dat ook de gedoogde verkooppunten nu afhankelijk zijn van de criminele hennepsteelt en daarmee indirect ook de gebruiker. Ook faciliteert de overheid met deze achterdeur indirect de criminele hennepindustrie. De hennepsteelt is een enorme criminele bedrijfstak geworden waar veel geld in omgaat en veel burgers en organisaties bij zijn betrokken. Het ondermijnt in meerdere opzichten onze samenleving. Om deze (georganiseerde) criminaliteit voor een deel de wind uit de zeilen te nemen en de gereguleerde verkooppunten te 'decriminaliseren', is een gereguleerde teelt nodig van cannabis ten behoeve van de gedoogde verkooppunten.

De (georganiseerde) criminaliteit wordt bestreden door het realiseren van de volgende (sub)doelstellingen:

- Scheiden van gereguleerde verkoop van illegale productie ('decriminaliseren' coffeeshops)
- Weren van criminele verbanden uit gereguleerde verkooppunten en productie
- Bestrijden illegale drugsverkoop
- Bestrijden illegale hennepsteelt
- Bestrijden facilitators hennepsteelt;

Stichting Maatschappij en Veiligheid

De Stichting Maatschappij en Veiligheid heeft opgeroepen tot een hernieuwde discussie over het gedoogbeleid. Daartoe heeft de stichting een discussienota 'Nederlands drugsbeleid: in het bijzonder ten aanzien van cannabis' (2015) opgesteld. Reden daarvoor is naar het oordeel van de stichting dat het Nederlands drugsbeleid niet in overeenstemming is met drugsverdragen. Met name op het gebied van softdrugs. De stichting wijst op de hypocrisie van het huidige beleid waarbij door het niet regelen van de achterdeur de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad wordt bevorderd. De stichting vergelijkt het met een situatie waarbij je wel het bier mag drinken maar niet mag brouwen. De stichting wil daarom een discussie over twee opties wat moet leiden tot een gedeelde visie op het drugsbeleid:

- *Nederland houdt zich aan de drugsverdragen en dus aan een totaalverbod en eindigt het gedoogbeleid;*
- *Naast de voordeur wordt ook de achterdeur van de coffeeshop gereguleerd (productie en aanlevering).*

Als internationaal niet tot een gedeelde visie op het drugsbeleid kan worden gekomen moet naar de mening van de stichting het totaalverbod (geen gedoogbeleid) weer van toepassing worden in Nederland.

5. Interventies

Om de in het vorige hoofdstuk aangegeven (sub)doelstellingen te bereiken moet dus worden ingezet op het realiseren van een gesloten cannabisketen van 'veilige' verkooppunten en gecontroleerde productie met parallel daaraan het bestrijden van de illegale keten. Dit vereist interventies in de sfeer van preventie, regulering, repressie en zorg op de in het vorige hoofdstuk genoemde schakels van de cannabisketen.

5.1 Preventie

A. Gebruik

De inzet op preventie is allereerst gericht op het voorkomen van problematisch gebruik van softdrugs. Vooral onder jongeren. Het imago is nog vaak dat softdrugs onschuldig is. Maar aan het gebruik zijn risico's verbonden. Zowel op korte termijn (angst en verminderd denkvermogen) en op lange termijn (aantasting werkgeheugen en verslaving). Uit een onderzoek van Novadic-Kentron onder het

uitgaanspubliek in Breda bleek een derde van de respondenten in het afgelopen jaar cannabis te hebben gebruikt. Het meest jongeren van 18 of 19 jaar (43,2% van alle jongeren in deze leeftijd). In totaal 5% van alle respondenten gebruikte dagelijks cannabis.

1. Het bewust maken van de risico's zal met voorlichting moeten en al op een jeugdige leeftijd moeten starten. Dit gegeven de jonge leeftijd waarop jongeren met softdrugs beginnen te experimenteren. Dit wordt vooral meegenomen in de bredere context van gezondheidsbeleid waarin ook aandacht is voor andere risico's zoals alcohol en uitgaansdrugs. In de prestatieafspraken met organisaties als Novadic-Kentron en GGD moeten daarover afspraken worden gemaakt. Dit in samenwerking met middelbare scholen. Een voorbeeld daarvan is het project 'Gezonde school'.
2. Jongeren informeren over verantwoord gebruik op plaatsen waar softdrugs worden gekocht. In de coffeeshops. De gedoogde coffeeshops investeren reeds via de vereniging Actieve Bredase Coffeeshops (ABC) in voorlichting over verantwoord gebruik. In de gemeente Goes werd door de gedoogde coffeeshops zelfs financieel bijgedragen aan een organisatie (Indigo) om preventieve activiteiten uit te voeren. Het ging daarbij om voorlichting op scholen en informatieavonden voor ouders in een coffeeshop. Dit op vrijwillige basis. Verder investeren de ABC exploitanten in het opleiden van het eigen personeel (zoals de training verkopers cannabis van de Stichting Vakbekwaamheid Cannabis Keten⁸). De coffeeshops zetten zich positief in om het gedoogbeleid op verkoop goed te laten verlopen. Alle aan de vereniging ABC deelnemende coffeeshops zijn herkenbaar aan een gezamenlijk vignet. Een overweging is naar voorbeeld van de gemeente Haarlem te gaan werken met een gemeentelijk keurmerk.

B. Verkoop

Voorkomen van problematisch gebruik en het bestrijden van illegale markt zou ook moeten inhouden stimuleren dat recreatieve gebruikers softdrugs kopen in een 'veilige' gecontroleerde omgeving waar een 'veilig' product kan worden gekocht. Een omgeving waar zij niet in aanraking komen met criminelen en harddrugs of softdrugs met een slechte kwaliteit (omdat bijvoorbeeld het is versneden met andere producten of een te hoog THC gehalte heeft).

Voor de gedoogde coffeeshops is er geen ruimte om (commercieel) reclame te maken behalve een summiere aanduiding op de gevel. Het gaat om reclame voor de eigen shop en de producten die daarin worden verkocht. Dit door het verbod op affichering. Dit verbod is een landelijk criterium en maakt ook deel uit van het bestuurlijk gedoogbeleid. De overheid wil daarmee voorkomen dat niet gebruikers en kwetsbare groepen (jeugd) geconfronteerd worden met softdrugs. Daarnaast mag ook geen reclame worden gemaakt richting drugstoeristen. Dit vanuit het belang van de uitstraling van het nationaal opsporings- en vervolgingsbeleid in het buitenland. Dit laatste is minder van belang geworden met de invoering van het I criterium (geen aanzuigende werking meer op buitenlandse klanten).

De vraag is of, in het licht van het verbod op affichering, het mogelijk c.q. wenselijk is om met voorlichting recreatieve gebruikers te stimuleren vooral te kopen in een gecontroleerde omgeving. Het gaat dan niet om individuele reclame maar het stimuleren van verantwoord kopen. Knelpunt is dat er nu geen zekerheid is dat in de gecontroleerde omgeving ook daadwerkelijk een 'veilig' product kan worden verkregen. Daar is nog geen controle op. Bij het stimuleren van het kopen in een gereguleerd verkooppunt is een voorwaarde dat ook het te kopen product daar 'veilig' is. Dat kan eigenlijk alleen als ook de productie is gereguleerd. Nu dat niet is te garanderen zijn er geen campagnes om recreatieve gebruikers te bewegen vooral in een gecontroleerde omgeving te kopen en niet in het illegale circuit.

C. Productie

In de sfeer van preventie gaat het om het voorkomen dat burgers en organisaties al dan niet bewust (gaan) deelnemen aan de productie dan wel deze faciliteren. Dit door te informeren over de risico's bij

⁸ Deze stichting biedt de opleiding Vakbekwaamheid Cannabis Verkoper aan. De stichting geeft aan dit te hebben ontwikkeld naar aanleiding van een oproep van de Tweede Kamer aan het kabinet om te bevorderen dat gemeenten in het coffeeshopbeleid verbinding leggen met een preventief beleid ter voorkoming van verslaving. Dit door het verschaffen van voorlichtingsmateriaal in coffeeshops en te zorgen voor goed getraind personeel.

deelname aan de hennepcultuur en hoe zij al dan niet onbewust daarbij betrokken kunnen raken. Het gaat niet alleen om inwoners die hun huis beschikbaar stellen of diensten leveren, maar ook bedrijven en dienstverleners (zoals particuliere verhuurders, transportbedrijven en notarissen) die nodig zijn voor criminele verbanden om hun activiteiten op te zetten dan wel de winsten daarvan wit te wassen. Er wordt al geïnvesteerd in bewustmaking van burgers en bedrijven maar dit kan intensiever.

1. Informeren van omwonenden van een geruimde hennepkwekerij tijdens c.q. direct na een ruiming of nadat een pand wordt gesloten wegens drugshandel (waaronder hennepcultuur). Nu wordt dit alleen met een persbericht van de politie gecommuniceerd en bij sluiting aanvullend met een bekendmaking op het pand. Gedacht wordt aan het verspreiden in de directe woonomgeving van een Breda Bericht al dan niet met hennepgeurkaart door de gemeente na een ruiming of sluiting.
2. Bewoners (en bedrijven) opzoeken in de eigen (woon)omgeving. Al dan niet gecombineerd met aandacht voor de brandveiligheid. Zoals recent in Muizenberg is gedaan. Naast politie, brandweer, woningcorporaties en enaxis kunnen de buurtpreventieteams, bewonersorganisaties en bedrijvenverenigingen worden betrokken. Dit met coördinatie van de stadsmariniers.
3. Particuliere verhuurders bewustmaken dat criminelen hen benaderen om aan panden te komen voor de illegale teelt. Hoe het inschrijfproces zo te organiseren dat malafide huurders worden geweerd? Zo heeft de gemeente Tilburg een stoplichtconvenant gesloten met makelaarsverenigingen om barrières op te werpen tegen het misbruik van panden van particuliere verhuurders door criminelen.
4. Bouw- en tuincentra bewustmaken van de kans misbruikt te worden voor hennepcultuur. Met het inwerkingtreden van artikel 11 Opiumwet zijn growshops verboden en proberen hennepcultuur nu spullen te verkrijgen via de gewone bouw- en tuincentra. Op initiatief van de politie wordt bekeken of samen met de bedrijven afspraken te maken zijn om daartegen gezamenlijk barrières op te werpen.
5. Afdelingen binnen gemeente weerbaarder maken. Criminele verbanden hebben de overheid nodig voor hun criminele activiteiten. Dit kan worden voorkomen door de toetsing bij vergunningaanvragen in combinatie met een goede eigen informatiepositie. Zo ook door het kritisch doorlichten van de eigen dienstverlening op risico's van misbruik. Denk aan inschrijvingen in het GBA door katvangers.

5.2 Regulering

.In hoofdstuk 3 is aangegeven dat om de geformuleerde doelstellingen te behalen de regulering van de cannabisketen noodzakelijk wordt geacht.

A. Gebruik

Het recreatieve gebruik van softdrugs is 'gedecriminaliseerd'. Een gebruikershoeveelheid van 5 gram per persoon wordt gedoogd.

B. Verkoop

1. Voor de burgers die recreatief⁹ softdrugs gebruiken is middels een gedoogbeleid een 'veilige' gecontroleerde omgeving gecreëerd. Dat zijn de gedoogde coffeeshops. Primaire doel is de bescherming van de volksgezondheid. Daarom zijn in het coffeeshopbeleid voorwaarden gesteld die dit belang beschermen. Zo mag er geen alcohol worden geschonken, geen harddrugs aanwezig zijn en zijn de coffeeshops alleen toegankelijk voor klanten van 18 jaar en ouder.

⁹ Naast recreatief gebruik is er ook medicinaal gebruik. De verkoop voor deze doeleinden is echter landelijk al geregeld via apotheken en de productie via hennepcultuur die specifiek voor dit doel met ontheffing van de minister mogen telen. Medicinaal gebruik blijft daarom hier verder buiten bespreking.

2. Parallel aan de bescherming van de volksgezondheid moet worden geïnvesteerd in het zo reguleren van de verkoop dat dit geen overlast veroorzaakt in de buurt. Ook daarvoor zijn in het coffeeshopbeleid de nodige voorwaarden gesteld. Onder andere wat betreft het aantal, de locatie en de exploitatie van de coffeeshops:
 - Breda gedoogd maximaal acht (8) coffeeshops. Tegenover het beperken van het aantal shops om overlast te verminderen staat dat bij te weinig shops de kleinschaligheid in het geding kan komen. Het huidige aantal van acht is geleidelijk tot stand gekomen en wordt genoeg geacht voor het bedienen van de lokale markt en het tegelijkertijd nog kleinschalig houden van de verkooppunten.
 - Wat locatie betreft is voorzien in het centreren van de coffeeshops in de binnenstad (inclusief Spoorbuurt), niet te veel druggerelateerde inrichtingen bij elkaar (zoals coffee-, smart- en headshops), niet in woonwijken, alleen voor de lokale gebruiker (I criterium) en beperking van de openingstijden (tot 23.00 of 24.00 uur).
 - Qua exploitatie worden voorwaarden gehanteerd dat er geen criminele activiteiten mogen plaatsvinden (zoals heling), er geen overlast mag zijn, de exploitant geen crimineel verleden mag hebben.

Omgaan met drugs in de regio

In de voormalige politieregio Midden en West-Brabant was in de nota 'Omgaan met drugs in de regio' (10 maart 1997) een afspraak gemaakt over de verdeling van de coffeeshops. Daarbij voerden de gemeenten van 40.000 inwoners een coffeeshopbeleid (met als richtlijn een coffeeshop per 15.000 a 20.000 inwoners) en de kleinere gemeenten een 0-beleid (geen coffeeshops). Alleen de gemeente Oosterhout volgde deze lijn niet en hanteerde een 0-beleid.

3. Breda heeft er voor gekozen de coffeeshop te concentreren in de binnenstad (dit is inclusief Spoorbuurt). Slechts twee coffeeshops zijn nog gevestigd in strijd met dit criterium. Dit omdat het de handhaafbaarheid ten goede kwam en de tolerantie in de binnenstad hoger was ten aanzien van deze inrichtingen. Veel voormalige coffeeshops waren gevestigd buiten de binnenstad en hadden een grotere aantrekkingskracht op drugstoeristen. Er was overlast. Het aantal coffeeshops is inmiddels afgenomen waaronder de meeste van de overlast gevende shops. Met deze afname en de komst van het I criterium zijn de redenen voor dit criterium minder geworden. De coffeeshophouders hebben verzocht deze locatie beperking te laten vervallen.

Daarbij is vanuit de doelstelling van het tegengaan van de illegale verkoop de vraag gesteld of, als de verkooppunten te ver van de gebruikers zijn gevestigd, de kans groter wordt dat de softdrugs elders gekocht worden? Het gebruik is nu vaak op hangplekken waarbij onbekend is waar de jongeren dan wel degene die de softdrugs leveren de softdrugs kopen. De politie geeft aan dat de stad Breda dermate compact en concentrisch is dat de concentratie van coffeeshops in de binnenstad in dit opzicht geen knelpunt is. Spreiding levert naar het oordeel van de politie geen substantiële bijdrage aan het tegengaan van illegale softdrugshandel.

Het schrappen van dit criterium kan op termijn leiden tot spreiding van de coffeeshops over de stad. Kanttekening daarbij is dat het moeilijk zal zijn nieuwe vestigingslocaties te vinden. De weerstand tegen de vestiging van een coffeeshop op een nieuwe locatie is in de regel groot.

4. Daarnaast mogen nu drie coffeeshops niet nabij elkaar zijn gevestigd. Dit omdat meerdere shops bij elkaar tot overlast leidde. De coffeeshops zijn redelijk verspreid over de binnenstad. Alleen in de Boschstraat zijn nog twee coffeeshops bij elkaar gevestigd. Mede daardoor trekt in verhouding tot de andere locaties in de stad deze straat meer coffeeshopbezoekers. Dit maakt de omgeving extra interessant voor drugsrunners en levert parkeer- en verkeersoverlast op.

In overweging wordt gegeven – maar dan alleen in combinatie met het loslaten van het concentreren van de coffeeshop in het centrum (zie punt 3) - dit criterium aan te scherpen door tussen coffeeshops een afstand van minimaal 300 meter loopafstand te hanteren (ingang tot ingang). Deze situatie zou kunnen worden bereikt door middel van een uitsterfbeleid.

5. Voorkomen moet worden dat de coffeeshops locaties worden waar tussenhandelaren aan softdrugs kunnen komen en doorverkopen. Het moeten kleinschalige verkooppunten blijven voor de lokale markt.
 - a. Zo is in het gedoogbeleid een beperking opgelegd aan de hoeveelheid die een klant per dag mag kopen. Dit is gerelateerd aan wat gedoogd wordt als gebruikershoeveelheid (5 gram).
 - b. Ook is een maximum gesteld aan de handelsvoorraad (maximaal 500 gram) en een reclameverbod om te voorkomen dat de coffeeshops verworden tot groothandel.
 - c. Het I criterium zorgt er voor dat de coffeeshops voor de lokale (Nederlandse) markt blijven (en daarmee kleinschaliger) en de overheid met het gedogen niet indirect de export van softdrugs naar buurlanden stimuleert.

6. In de raadscommissie werd geopperd het weer loslaten van het I criterium. Ook de coffeeshophouders hebben daarom gevraagd onder verwijzing naar een pilot in Eindhoven. Waar Eindhoven echter amper met drugstoeristen werd geconfronteerd, was dit wel het geval in Breda. In Breda was voor de aanscherping van het landelijk beleid bijna de helft van de klanten afkomstig uit het buitenland en liet een stijgende lijn zien. Zoals eerder in een schrijven aan de gemeenteraad aangegeven horen bij het loslaten van het I criterium enkele kritische kanttekeningen:
 - Loslaten van het I criterium betekent niet alleen terugkeer van de Belgische en Franse gebruikers met alle overlast die daarmee gepaard gaat. Gegeven de ligging van Breda aan de snelweg A16 (een bekende drugsroute), het gegeven dat er geen andere gemeenten in de buurt zijn met coffeeshops, het strengere regiem in België en de al stijgende lijn in het aantal bezoekers voor 1 mei 2012, zal de toename van het aantal coffeeshopbezoekers naar inschatting groter zijn. Gegeven de beschikbare middelen is twijfelachtig of de overlast wederom beheersbaar gehouden kan worden.
 - Verder zullen met de te verwachten toename van het aantal klanten de gedoogde coffeeshops geen kleinschalige verkooppunten meer zijn voor de lokale markt en wordt niet meer voldaan aan deze doelstelling van het gedoogbeleid.
 - Het I criterium is ook van belang voor de in het coalitieakkoord geuite wens de achterdeur te reguleren. Daarvoor moet Den-Haag eerst de ruimte bieden. Dit zal alleen gebeuren als de Nederlandse coffeeshops voor de lokale markt actief zijn. Als de coffeeshops ook buitenlandse klanten bedienen zullen buitenlandse overheden met recht zich meer bemoeien met het Nederlandse softdrugsbeleid en dus met de regulering van de hennepcultuur. Dit zou de kansen verkleinen om te komen tot regulering van de hennepcultuur ten behoeve van de aanlevering aan de gedoogde coffeeshops.

Redenen waarom het I criterium wordt gehandhaafd in het bestuurlijk gedoogbeleid.

7. Zoals hiervoor aangegeven is een maximum gesteld aan de handelsvoorraad van de coffeeshops. Dit is in Breda gesteld op 500 gram. Dit is het maximum dat het justitieel gedoogbeleid toelaat. De realiteit is echter dat de coffeeshops qua omzet grotere voorraden verbruiken. Deze liggen dan meestal op andere locaties opgeslagen. Opgemerkt moet worden dat de beperking van de aanwezige voorraad – in combinatie met genomen beveiligingsmaatregelen - wel als positief effect heeft gehad dat overvallen op de coffeeshops voor de aanwezige softdrugs zeldzaam zijn. Daar staat tegenover dat deze beperking de exploitant wel dwingt tot meer transportbewegingen en opslag elders. In het licht van het voorgaande wordt voorgesteld aan dit criterium een lage handhavingsprioriteit toe te gaan kennen in de bestuurlijke handhaving en alleen op te treden bij excessen.

8. Vanuit de coffeeshops is gevraagd om als onderdeel van de regulering van de verkoop het aanhouden van voorraden op andere locaties voor de coffeeshop te gedogen. De huidige landelijke (justitiële) gedoogregels laten dit vooralsnog niet toe. In rechterlijke uitspraken van strafrechters (gerechtshoven) lijkt wel beweging te zitten op dit punt. Regelmatig hebben strafrechters aan personen die schuldig werden bevonden aan het aanhouden van grote voorraden softdrugs geen straf opgelegd (soort rechterlijk pardon). Dit omdat aan bepaalde voorwaarden werd voldaan zoals een reële voorraad in relatie tot de omvang van de aan te leveren coffeeshop en die ook aantoonbaar alleen voor de gedoogde coffeeshop waren. Deze ontwikkeling in het strafrecht wordt gevolgd. In deze gevallen blijft de burgemeester wel de

mogelijkheid behouden bestuursrechtelijk op te treden. Het is dan aan de burgemeester om daarbij een afweging te maken.

- 9 Knelpunt is de kwaliteit van de softdrugs. Nu zijn daaromtrent geen eisen opgenomen. Het ontbreekt ook aan mogelijkheden hier controle op te kunnen uitoefenen. Mede doordat de achterdeur niet is gereguleerd. Het gaat niet alleen om het THC gehalte maar ook om eventueel verontreiniging met andere materialen. Wat betreft het THC gehalte werkt de wetgever in het belang van de volksgezondheid aan regels.
- 10 Verder moet voorkomen worden dat de georganiseerde criminaliteit invloed krijgt op de gereguleerde keten. Daarom moeten de gedoogde verkooppunten beschikken over een exploitatievergunning. Dit maakt een integriteitstoets (bibob) mogelijk op de exploitant en diens personeel.
- 11 Omdat de achterdeur echter niet is geregeld stimuleert de overheid indirect met het gedoogbeleid de criminele industrie. Voor het kunnen behalen van de doelstellingen is het daarom nodig dat de hele keten van productie, toelevering, verkoop en gebruik is gereguleerd en dus ook voorwaarden gesteld kunnen worden aan de productie.

Werkgroep Modernisering Cannabisbeleid

In februari 2015 is door de VNG een werkgroep ingesteld onder leiding van de burgemeester van Haarlem. De bestuurlijke werkgroep heeft geïnventariseerd tegen welke problemen gemeenten aanlopen rond softdrugs. Doel van de werkgroep was de oplossingsrichtingen te verkennen voor de problemen. De burgemeester van Breda participeerde in de werkgroep.

In het eindrapport 'Het failliet van het gedogen' (november 2015) concludeert de werkgroep dat het cannabisbeleid in de huidige situatie onhoudbaar is en juridisch failliet. Op de huidige weg doorgaan is geen optie. De werkgroep pleit voor een nieuw landelijk beleidskader. Dit beleidskader moet gebaseerd zijn op drie pijlers:

1. *Preventief beleid, om cannabisgebruik zoveel mogelijk tegen te gaan;*
2. *Handhaving, zodat er een stevige prikkel is om het beleid na te leven;*
3. *Consistent beleid voor de hele cannabisketen, van productie tot en met verkoop.*

De werkgroep ziet na afweging van de opties vrijgeven, verbieden en regelen maar één levensvatbare optie. Namelijk het regelscenario waarin de overheid een systeem van regels inricht voor de cannabisproductie, -handel en -verkoop. De werkgroep pleit voor een fundamentele keuze voor dit scenario.

De werkgroep pleit voor een cannabiswet als juridisch kader en vraagt de wetgever om een programma op te zetten om het regelscenario verder uit te werken. Faciliteer enkele experimenten om verschillende oplossingen uit te proberen. Werk in dat programma samen met de VNG (namens alle gemeenten) en een aantal specifieke gemeenten, bijvoorbeeld een aantal gemeenten met grote en urgente problematiek die een experiment willen uitvoeren.

Tot slot roept de werkgroep gemeenten op om, als het inderdaad komt tot invoering van een variant van het regelscenario, dit toe te passen in stevig lokaal cannabisbeleid en zich daarbij te voegen naar de keuzes die door de nationale overheid worden gemaakt.

12. Het is gewenst zicht te blijven houden op de ontwikkeling van het coffeeshopbezoek en de ervaren overlast. De monitor naar coffeeshopbezoek en ervaren overlast wordt daarom periodiek herhaald. Gedacht wordt aan een jaarlijkse meting. Ook wordt zicht op de gang van zaken gehouden door periodiek overleg met de vereniging Actieve Bredase Coffeeshops (ABC). Vooraleer - gehoord hebbende het debat in de raadscommissie - te besluiten over het al dan niet aanpassen van het coffeeshopbeleid op voornoemde punten en het eventueel werken met een keurmerk wordt eerst overleg gevoerd met de vereniging.
13. Reguleren heeft alleen zin als de gestelde voorwaarden ook worden nageleefd en daarop ook toezicht plaatsvindt. Bij overtreden moet worden opgetreden. De doelstellingen in het softdrugbeleid bepalen waar de prioriteiten moeten liggen in de handhaving. Dit wordt vertaald

naar het gewicht wat in de handhaving aan ieder criterium wordt gegeven. Duidelijk mag zijn dat de doelstellingen in ieder geval prioriteit geven aan:

- Het verbod op de verkoop van harddrugs in de coffeeshop
- Het verbod op verkoop van alcohol in de coffeeshop
- Verkoop aan jongeren onder de 18 jaar.

Dit laatste geeft wel het dilemma dat jongeren onder de 18 jaar de softdrugs niet in de coffeeshop kunnen kopen. Veel jongeren beginnen al voor de leeftijd van 18 met softdrugs. De softdrugs verkrijgen zij van anderen. Leveranciers (vrienden en dealers) waarvan onbekend is of de handelswaar in een coffeeshop is gekocht of op de illegale markt.

C. Productie

Zoals eerder in deze notitie aangegeven ontbreekt nu de juridische ruimte om de achterdeur te regelen. Breda wil dit wel bereiken. Daartoe zal Breda samen optrekken met de gemeenten die het 'Manifest Joint Regulation' hebben getekend. Breda wil hierin niet eigenstandig gaan opereren. Eerste stap is de juridische ruimte te krijgen om tot zo'n (nationale) proef te kunnen komen. Een proef die wetenschappelijk is opgezet en geëvalueerd (conform het advies Van de Donk) om op basis daarvan valide conclusies te kunnen trekken over de gewenste doorontwikkeling van het drugsbeleid.

De gemeente Breda heeft als één van de ondertekenaars van het manifest zich aangesloten bij het initiatief om een onderzoek te laten instellen naar de vraag of internationale mensenrechtenverdragen niet conflicteren met de door de minister onderzochte drugsverdragen. Dit door het onderzoek financieel te ondersteunen. Daarover is de gemeenteraad bij brief van 9 april 2015 geïnformeerd.

Meerdere gemeenten hebben onderzoek gedaan naar hoe deze teelt zou kunnen worden uitgevoerd. De gemeente Heerlen heeft bijvoorbeeld op verzoek van de raad onderzoek gedaan naar de economische haalbaarheid van hennep teelt voor gedoogde coffeeshops door gecertificeerde bedrijven. Gekeken werd naar de benodigde omvang teelt, kwaliteitseisen product, prijsstelling i.r.t. concurrentie met de illegale markt, veiligheidseisen. De gemeente Utrecht onderzocht regulering van de teelt door een kleinschalige non-profit stichting of vereniging van recreatieve cannabisgebruikers (sociale cannabis clubs), Rotterdam teelt door de gemeente zelf en Eindhoven oppert het idee van thuisteelt gecombineerd met een 'stadstuin'¹⁰.

Heerlen

In het onderzoek in Heerlen werden twee juridische wegen genoemd waarlangs een pilot gerealiseerd zou kunnen worden:

- *Via aanvraag ontheffing Opiumwet. Ingeschat werd dat een goed onderbouwde aanvraag voor een ontheffing € 7000,- zou kosten.*
- *Medewerking minister V&J vorderen om te gedogen (strafrecht). Bij een afwijzing werd voorzien in een civiele bodemprocedure om een rechterlijke uitspraak te krijgen. De kosten hiervoor werden geschat op € 60.000,-.*

Er zijn twee reële wegen om landelijk te bereiken dat gemeenten aan de slag mogen met gereguleerde hennep teelt. Allereerst zou de wetgever de ruimte kunnen geven zoals met het initiatiefvoorstel van de Tweede Kamer leden Bernds en Jansen en Bergkamp wordt beoogd. De andere optie is dat de gemeenten die dit graag zouden willen, gezamenlijk initiatief nemen om middels een aanvraag bij de minister daarvoor de juridische de ruimte proberen te krijgen. In het kader van de aanbevelingen van de VNG werkgroep Modernisering Cannabis wordt gezamenlijk gewerkt naar het verkrijgen van ruimte voor een pilot.

5.3 Repressie

Parallel aan regulering moet stevig worden ingezet op repressie. Bij repressie gaat het om een mix van de inzet van opsporen, vervolgen, afpakken, toezicht, belastingheffing, invorderen onterecht verkregen uitkeringen, bestuursrechtelijke instrumenten (zoals sluitingen panden en gebiedsverboden).

¹⁰ Brief burgemeester Eindhoven, 15 oktober 2015 met Kweekplan Vereniging Coffeeshophouders Eindhoven

A. Gebruik

Tegen gebruik van softdrugs wordt niet repressief opgetreden tenzij de gebruikers voor de directe omgeving overlast veroorzaken.

B. Verkoop

1. Verdachte verkooppunten (horecazaken, winkels, woningen) worden gecontroleerd in het kader van gezamenlijke controleacties waarbij gemeente, politie, openbaar ministerie en belastingdienst nauw samen werken (BIT acties). Dit moet om efficiënt te zijn zoveel mogelijk informatie gestuurd. Een goede informatiepositie is daarvoor belangrijk.
2. Het belangrijkste bestuurlijke instrument is de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 13b Opiumwet. In beleidsregels is een handhavingmatrix opgenomen op welke overtreding welke herstelmaatregel volgt. Deze is afgestemd in B5 verband (vijf grootste Brabantse steden)¹¹.
3. Nu de illegale drughandel mobiel(er) is geworden en meer op straat is gaan plaatsvinden, is het controleren van (verdachte dan wel potentiële) verkoopadressen onvoldoende. Ook het overheidsoptreden zal flexibeler moeten worden georganiseerd om effectief te zijn. De politie is bezig met het opzetten van een flexibel team op het niveau van district. Dit team moet flexibel ingezet kunnen worden op allerlei veiligheidsproblemen die daarom vragen. Onder andere op straathandel, de aanpak van dealadressen en 'patsertjes' die veelal het geld verdienen in de drugs. In het illegale circuit lopen soft- en harddrugs door elkaar. Onder leiding van de politie is inmiddels een operationeel casusoverleg op districtsniveau ingesteld om samen met partners (justitie, gemeenten en belastingdienst) concreet zich aandiende overlastlocaties op het terrein van hard- en softdrugs aan te pakken. Dit wordt door de gezamenlijke politieteams met de partners de komende tijd verder inhoud gegeven.
4. Waar zich overlast voordoet als gevolg van straathandel in drugs zal de aanpak zich overigens niet moeten beperken tot opsporing en vervolging. Samen met de buurt moet ook gekeken worden of maatregelen in de omgeving kunnen helpen de overlast te verminderen dan wel te voorkomen. Dit kan met fysieke maatregelen, toezicht en bijvoorbeeld inzet van bestuursrechtelijke instrumenten.
5. Het is van belang genoeg capaciteit vrij te maken in de jaarplannen van de politie voor de bestrijding van de illegale verkoop. Zo overigens ook van de illegale productie. Dit in concurrentie met de andere problemen in de stad die om aandacht vragen. Vanuit het bestuur wordt in de driehoek ingezet op het verkrijgen van deze ruimte in de jaarplannen van de politie.
6. Jongeren beginnen al vroeg met het experimenteren met softdrugs. Gebruik op jonge leeftijd is ook vanuit het belang van volksgezondheid ongewenst. Jongeren onder de 16 jaar kunnen niet terecht in de coffeeshop en halen de softdrugs bij vrienden – waarvan niet bekend is waar zij de softdrugs halen -en straatdealers. In de bestrijding van de straathandel moet de verkoop aan jeugdigen prioriteit gegeven worden.
7. Apart wordt genoemd grensovergang Hazeldonk en de A16. Hierlangs zijn drugsrunners actief die gericht zijn op de drugshandel richting Rotterdam e.o.. Dit is geen nieuw fenomeen maar bestaat al jaren met een wisselende intensiteit. Weliswaar raakt dit de drugsscenes in Breda (nog) niet maar het vindt wel plaats op de grensovergang en stuk snelweg gelegen binnen de gemeentegrenzen. Over de intensiteit waarop deze drugsrunners actief zijn en de overlast die nu daarmee gepaard gaat op de grensovergang is (nog) geen eenduidig beeld. Tot nu toe is de aanpak voornamelijk vanuit de landelijke politiediensten. Op initiatief van het openbaar ministerie zijn afspraken gemaakt om meer zicht te krijgen op de problematiek. In vervolg daarop wordt gezamenlijk bekeken of en welke aanpak nodig en wenselijk is als ook wie daarbij betrokken moeten worden.

¹¹ Enkele burgemeesters zijn op onderdelen inmiddels afgeweken van de eerder afgesproken handhavingmatrix.

C. Productie

1. De gezamenlijke bestrijding van illegale hennepcultuur (hennepkwekerijen, -drogerijen, -knipperijen en -stekkerijen) wordt onverminderd voortgezet in het kader van het regionaal convenant (looptijd tot november 2016) Partners daarin zijn zoals aangegeven alle gemeenten, politie, openbaar ministerie, enexis en de woningbouwcorporaties. Strafrechtelijk wordt vooral ingezet op het afpakken van de uit hennep verkregen winsten. Bestuurlijk is de belangrijkste bijdrage het herstelinstrument van de sluitingsbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet. In voorkomende gevallen kan ook artikel 17 Woningwet soelaas bieden. Bijvoorbeeld als er geen drugs worden aangetroffen maar alleen materialen. In 2016 wordt de werking van het regionale convenant geëvalueerd.
2. Gelet op de hardnekkigheid van de illegale hennepcultuur is een aanscherping van het bestuurlijk handhavingsbeleid op basis van artikel 13b Opiumwet gewenst. Vooral waar het hennepcultuur in woningen betreft. Wat betreft de bestuurlijke inzet wordt in principe bij woningen na een tweede overtreding gesloten en bij lokalen niet zijnde woningen bij de eerste overtreding van de Opiumwet.
Vanuit verschillende partijen wordt aangedrongen op een (nog) strengere aanpak waarbij ook bij woningen direct na een eerste overtreding wordt gesloten. Dit heeft niet de voorkeur. Enerzijds omdat veel verhuurders – de corporaties – de huur met de overtreder al beëindigen en daardoor de kans op herhaling laag is. Alleen daar waar sprake is van extreme hoeveelheden of van bijzonder ernstige overlast is te overwegen dat te doen. De aanscherping wordt daarom beter gerealiseerd door bij de tweede constatering van hennepcultuur in een woning een langere sluitingstermijn te hanteren dan de huidige drie maanden. Gedacht wordt dit aan te scherpen naar zes maanden. Dit zal in samenwerking met andere bestuurders en driehoek worden besproken.
Een streng beleid vergt flankerende maatregelen. Uitgangspunt moet zijn streng maar sociaal. In situaties waarin bijvoorbeeld door een sluiting minderjarige kinderen dreigen op straat te komen staan moet worden voorzien in een (tijdelijke) alternatieve huisvesting.
3. Verder gaat het om het aanpakken van de georganiseerde criminele verbanden achter de hennepindustrie. Pak je die niet aan dan is het dwalen met de kraan open. De illegale hennepcultuur is bij uitstek het werk van georganiseerde criminaliteit. Rondom de aanpak van ondermijning is onder de vlag van de zogenoemde Taskforce Brabant en Zeeland een gezamenlijke aanpak opgezet met als uitgangspunt inzetten op alle onderdelen van het zogenoemde barrièremodel 'hennepcultuur'. In het Integraal Actieprogramma Ondermijning Zeeland-West-Brabant zijn door de taskforce drie actieprogramma's benoemd: hennep, synthetische drugs en Outlaw Motor Gangs (OMG). Voor ieder actieprogramma zijn binnen het barrièremodel drie vitale elementen benoemd waarop wordt ingezet. Voor hennep zijn dit de toeleveranciers, inrichters en bouwers en de growshops. Het gaat te ver om in deze notitie ook uitgebreid in te gaan op alle acties in de aanpak van de ondermijning, maar gelet op de samenhang wordt het hier kort benoemd. Wel wordt opgemerkt dat de gegevens die worden verkregen uit de handhavingsacties belangrijke informatie leveren voor het verkrijgen van inzicht in de onderliggende criminele verbanden en daar waar sprake is van ondermijning. Een goede informatiehuishouding is daarom belangrijk. Kanttekening is dat de opsporingsmiddelen beperkt zijn en dwingen tot het maken van keuzes in de aanpak van criminele verbanden.
4. Ter ondersteuning van de repressieve aanpak wordt gestreefd naar bondgenootschappen met de samenleving:
 - Met periodieke voorlichtingscampagnes worden mensen blijvend er op geattendeerd hoe gevaarlijk hennepkwekerijen zijn en het belang verdachte situaties te melden. Al dan niet via Meld Misdaad Anoniem. In combinatie met wat bij preventie is gemeld wordt bekeken of deze communicatie dichterbij de burgers kan worden georganiseerd.
 - Er zijn situaties waarbij bonafide verhuurders een hennepkwekerij melden en vervolgens met een sluiting van het pand worden geconfronteerd. Weliswaar gaat bij sluiting het algemene belang in beginsel voor op het individueel (financieel) belang van de verhuurder, toch wordt samen met de andere partners bekeken hoe hier een oplossing gevonden kan worden. Dit met het oog op het creëren en behouden van bondgenootschappen. Zo ook in situaties waarin ex-verslaafden een nieuwe kans krijgen en toch in de fout gaan, mag de verhuurder die

meewerkt aan de herkansing daar niet de dupe van worden. Ook hier is maatwerk noodzakelijk om draagvlak te behouden voor deze opvang en resocialisatie. Momenteel wordt in districtsverband bekeken hoe om te gaan met dergelijke situaties.

5. De gemeenteraad heeft op 18 juni 2015 bij motie het college opgeroepen een onderzoek in te stellen naar de omvang en impact van georganiseerde criminaliteit in Breda en de regio en de ondermijnende effecten daarvan in onze gemeente. Naar aanleiding van deze motie werd er al op gewezen dat veel onderzoek is gedaan. Vanuit de raad werd ter aanvulling gemeld de wens te hebben te komen tot een wetenschappelijk onderzoek naar de effecten in Breda ter ondersteuning van de meerjarige aanpak. Daarbij werd als voorbeeld genoemd het Tilburgse rapport 'Integraal appel' en of dit onderzoek niet ook in Breda zou kunnen plaatsvinden. Het rapport 'Integraal appel' in Tilburg was voornamelijk mogelijk door de unieke situatie dat een spijtoptant die diep in de Tilburgse hennepwereld zat, bereid was een boekje open te doen tegenover de politie. Uit diens verklaringen en twee onderzoeken die daarop werden uitgevoerd was het mogelijk een omvangrijk beeld te schetsen van de hennepindustrie in deze stad. Breda kan niet terugvallen op verklaringen van een dergelijke spijtoptant, maar aangenomen mag worden dat de hennepindustrie in Breda niet anders georganiseerd zal zijn.

Onderzoek naar drugsscenes

- *In 1999 werd in opdracht van de gemeente door het Crisis Onderzoek team (COT) een omvangrijk onderzoek gedaan naar de drugsscenes in Breda ('Drugsscenes in Breda: Met het oog op de toekomst', juni 2009). Geconcludeerd werd dat de stad niet negatief opviel wat betreft de drugsscenes. Wel was de drugshandel goed georganiseerd en in handen van bovenlokale criminele netwerken. De zichtbare negatieve invloed op het stadsleven was, zoals in andere grensgemeenten wel het geval was, hier beperkt.*
- *In 2010 werd door de commissie 'Vlek' van Politie en Wetenschap een stads- en regioscan Brabantse gemeenten uitgevoerd. De belangrijkste conclusie van het onderzoek was dat de aanwezigheid van goed georganiseerde criminele netwerken een grote invloed had op de relatief hoge criminaliteitsscores van de Brabantse gemeenten.*
- *In 2012 werd in opdracht van Politie & Wetenschap een nadere aanvullende studie verricht in Breda naar de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van veiligheid (StadsScan 2011-2012). Hierin werd de aanpak van drugsoverlast en –criminaliteit één van de belangrijkste uitdagingen in het veiligheidsbeleid genoemd. Geconstateerd werd dat de markt van de softdrugs als gevolg van handhaving (hennepruiming) en beleidswijzigingen (aanscherping landelijke gedoogbeleid: invoering 'wietpas') sterk in beweging was.*
- *In 2014 werd in opdracht van de Taskforce B5 door het RIEC een breed onderzoek uitgevoerd naar het ondermijningsbeeld in het district De Baronie. Waar het gaat om de resultaten in het ondermijningsbeeld viel op dat de genoemde subjecten vrijwel allen een betrokkenheid hebben bij de productie of handel in soft- of harddrugs. In een aantal gevallen met een vermoede link naar witwassen (bijv. door de opbouw van een vastgoedportefeuille).*
- *In 2014 werd ook in het rapport "Softdrugsbeleid in Midden en West Brabant & Zeeland: een update" (Politieacademie 2014) ingegaan op de softdrugscene in Breda. Daarin werd wat betreft de georganiseerde verbanden gemeld dat het probleem qua organisatiegraad en omzet vooral zit in Breda Noord en delen van Breda Zuid West.*

Gelet op de wens van de gemeenteraad om voor de meerjarige aanpak een wetenschappelijke studie te laten verrichten naar de ondermijnende drugscriminaliteit wordt voorgesteld een nieuw onderzoek uit te laten voeren naar de drugsscenes in Breda ten behoeve van het verkrijgen van aanbevelingen voor het beleid op langere termijn. Dit kan dan vergeleken worden met het eerdere onderzoek hiernaar in 2009. Om gebruik te maken van de ervaringen met het onderzoek 'Integraal appel' wordt bekeken of dit in samenwerking kan met de Universiteit Tilburg.

5.4 Zorg

A. Gebruik

Daar waar zich problematisch gebruik manifesteert is het zaak dit snel te onderkennen en hulp te bieden. De verslavingszorg maakt deel uit van de bredere context van maatschappelijke zorg en zorg voor kwetsbare groepen.

B. Verkoop

De gedoogde verkooppunten bieden de mogelijkheid tijdig te onderkennen of er sprake is van problematisch gebruik en gebruikers daarop aan te spreken en desgewenst te verwijzen naar hulpverlening. Dit vereist een goede samenwerking met Novadic-Kentron en training van het personeel van de coffeeshop om signalen te onderkennen. Bij preventie werd al gewezen op de trainingen door coffeeshophouders van het personeel. Nu is dat op vrijwillige basis. Overwogen kan worden dit deel uit te laten maken van het gedoogbeleid al dan niet gekoppeld aan een keurmerk.

C. Productie

Ook wordt benoemd de zorg voor personen die als gevolg van persoonlijke problemen in de hennepcultuur terecht zijn gekomen en er uit willen stappen. Nu worden personen verwezen naar het Kredietbank bij het eventuele oplossen van financiële problemen die aanleiding waren om in deze criminele industrie te stappen. Bekeken wordt of er behoefte is aan een bredere hulpverlening en zo ja hoe dat vorm en inhoud gegeven kan worden. Mogelijk via bestaande wegen in de maatschappelijke opvang.

6. Actieplan

De interventies in het vorige hoofdstuk zijn in onderstaand schema samengebracht¹² en vormen een actieplan voor de herijkte voortzetting van het softdrugsbeleid in Breda.

	Gebruik	Verkoop	Productie
Preventie	<p>1. Stimuleren verantwoord gebruik (gezondheidsbeleid) middels voorlichting (bv. op scholen) intensiveren</p>	<p>1. Voorlichting over verantwoord gebruik in coffeeshops: - versterken preventie in het coffeeshopbeleid</p> <p>2. Stimuleren kopen softdrugs in gecontroleerde omgeving: Geen acties vanwege reclameverbod en onzekerheid over veiligheid product</p> <p>3. Onderzoek naar wenselijkheid invoering gemeentelijk keurmerk (vb. Haarlem)</p>	<p>1. Voorkomen dat inwoners de hennepcultuur faciliteren door voorlichting in eigen buurt:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Breda Bericht in wijk na ruiming - Integrale acties zoals in Muizenberg <p>2. Barrières opwerpen i.s.m. de betrokken organisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Screenen huurders door particuliere verhuurders - Bouw- en tuincentra - Gemeentelijke afdelingen
Regulering	<p>1. Gedogen 5 gram eigen gebruik</p>	<p>1. Onder voorwaarden gedogen coffeeshops:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vergunningstelsel en bibob toets - Gedoogbeschikkingen voor softdrugsverkoop - Kleinschalig en alleen voor lokale markt (5 gram per transactie, maximum handelsvoorraad, Ingezetene criterium) - Beperking van aantal coffeeshops (max. 8) 	<p>1. Niet geregeld is onder voorwaarden gedogen productie voor gedoogde shops:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen scheiding gereguleerde keten van criminele keten; - veiligheid product niet gewaarborgd - onveiligheid en overlast in wijken door illegale

¹² Codes: Voortzetten interventie / *Intensivering*, *aanpassing of nieuwe interventie* / *Ontbreken interventie*

		<ul style="list-style-type: none"> - Eisen aan locatie (niet nabij school, niet te veel bij elkaar, niet in woonwijk, in centrum) - Eisen aan exploitatie (geen criminele handelingen, geen crimineel verleden exploitant, geen harddrugs, geen alcohol, geen jeugdigen < 18 jaar) <p>2. <i>Nu geen kwaliteitseisen aan softdrugs gesteld (o.a. THC) en afhankelijkheid verkoop van criminele toelevering.</i></p> <p>3. Aanpassing gedoogbeleid op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concentratie shops in binnenstad laten vervallen - Afstand tussen coffeeshops aanscherpen (300 meter) <p>4. Handhaving coffeeshopbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Handhavingsmatrix in coffeeshopbeleid - Hoge prioriteit op harddrugs, alcohol en leeftijd - Lage prioriteit op maximum voorraad - Handhaving in kader BIT acties <p>5. Periodiek monitoren ontwikkeling coffeeshopbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - jaarlijkse monitor coffeeshops - periodiek overleg met verenging ABC 	<p><i>productie</i></p> <p>2. Met andere gemeenten lobbyen voor pilot(s) met gereguleerde productie i.h.k.v. voorstel VNG commissie</p>
Repressie	<p>1. Alleen bij overlast in openbare ruimte</p>	<p>2. Bestrijden illegale verkooppunten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Integrale BIT acties - Bestuurlijke sluiting pand bij overtreden - Vervolging dealer <p>3. Bestrijden straathandel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flexibelere opsporing - Ondersteuning met maatregelen in directe omgeving - Bestuurlijke maatregelen zoals inzet gebiedsverbod - Prioriteit a.d.h.v. doelen. Hoge prioriteit aan bestrijden verkoop aan jeugdigen (< 18 jaar) - Opzetten plan van aanpak drugsrunners Hazeldonk / A16 	<p>1. Bestrijden hennepkwekerijen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voortzetten integrale regionale aanpak - Evaluatie regionaal van convenant in 2016 - Aanscherpen bestuurlijk handhaving <p>2. Stimuleren bij burgers melden verdachte situaties (MMA) intensiveren</p> <p>3. Bestrijden van de facilitators hennepsteelt (bv.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Vrijmaken capaciteit bij politie voor opsporen illegale handel 	<p>growshops)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Oprollen achterliggende criminele verbanden in verband taskforce 5. Breda doorlichten op stand in hard- en softdrugscenes en criminele verbanden achter de drugs (motie gemeenteraad)
Zorg	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hulp bij problematisch gebruik (verslavingszorg) 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Vroegtijdig onderkennen van problematisch gebruik in coffeeshops: training personeel 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Hulp aan spijtoptanten: <ul style="list-style-type: none"> - Schuldsanering Kredietbank - Onderzoek of er behoefte is aan een bredere hulpverlening

Epiloog

Het soft drugsbeleid heeft goede kanten. Dankzij het soft drugsbeleid is er een scheiding van de markten van soft en hard drugs tot stand gekomen. Dat is grote winst. Ook de onpure straathandel is in Nederland beperkt. Ook dat is met het oog op de volksgezondheid en bestrijding overlast van betekenis.

Tegelijkertijd zorgt de inconsistentie van het beleid voor grote maatschappelijke problemen. Door van de koop, verkoop en productie een gesloten systeem te maken, kunnen een deel van deze problemen effectief worden aangepakt. Een gesloten systeem, dat in feite een gereguleerd systeem is, ontstaat niet vanzelf. Het zal bovendien moeten worden ondersteund door maatregelen op gebied van preventie, repressie en zorg. In dit voorstel hebben we een poging gewaagd om de contouren te schetsen van dergelijke integrale aanpak rond de basis van een gesloten cannabis-keten.

We zijn er van overtuigd dat deze aanpak een stap voorwaarts zou kunnen betekenen in het cannabis-beleid.

Tegelijkertijd knaagt er iets. Het beleid van een gesloten systeem is namelijk gebaseerd op de coffeeshops. Coffeeshops die alleen toegankelijk zijn voor mensen van boven de 18 jaar. Vanuit de wens om het gebruik onder jongeren te ontmoedigen, een logische stap.

Maar toch. We constateren dat coffeeshops in een gesloten keten zo belangrijk zijn voor de scheiding van de markten van soft en hard drugs. We constateren dat dit voor de volksgezondheid van grote betekenis is. We stellen zelfs dat dit wellicht de belangrijkste betekenis is geweest van het Nederlandse soft drugsbeleid.

Maar deze winst is niet van toepassing voor jongeren. Juist de meest kwetsbare groep. Natuurlijk. We willen liever niet dat jongeren cannabis gebruiken. We voeren vol overtuiging een ontmoedigingsbeleid. Maar toch. We weten dat rond 1/3 van de jongeren (zie recent onderzoek Mondriaan GGZ Limburg) wel eens soft drugs gebruikt.

Deze groep leveren we over aan de straathandel. Met geen toezicht op de kwaliteit van de spullen die worden verkocht en dus gebruikt door onze jongeren. Waar we zo blij zijn dat de markten van soft en hard drugs gescheiden zijn dankzij de coffeeshops, kunnen we dat niet zeggen voor onze jongeren. Zij kopen hun spullen op straat. Bij onduidelijke handelaren waarvan het allerminst zeker is of ze ook niet hard drugs aanbieden. Handelaren die zich - en dat is wel zeker - actief zijn op een illegale markt. Met alle consequenties die bij een illegale markt horen.

We zorgen voor een gesloten systeem. Samen met een integrale aanpak dat de ernstige uitwassen van het huidige softdrugsbeleid moet opvangen. En bijdragen aan een bestrijding van de criminaliteit die samenhangt met het huidige beleid en een versterking van de volksgezondheid.

Alleen niet voor jongeren. Dat wringt. En zorgt voor een duivels dilemma. Want aan de ene kant is het heel goed dat gebruik van cannabis onder jongeren wordt ontmoedigd. In deze lijn is het niet meer dan logisch dat jongeren de toegang tot de coffeeshops wordt ontzegd. Maar aan de andere kant, is daarmee nog niet het gebruik onder jongeren gestopt. En als we dat beseffen, zet dat de logische keuze om jongeren geen toegang te geven tot coffeeshops ineens in een ander perspectief. Het is ten slotte niet vergelijkbaar met de situatie rondom alcohol met de NIX8 campagne. Bij cannabis namelijk is het alternatief alleen de illegale criminele markt. Als het gebruik onder jongeren een gegeven is, zouden zij - toch de meest kwetsbare groep, moeten kunnen profiteren van de positieve effecten voor de volksgezondheid van een gesloten cannabis-keten?

Het is voor mij een duivels dilemma. Waarbij het de crux is of het gebruik onder jongeren echt een gegeven is of niet. Het beste zou zijn als we dat gebruik zouden zien te voorkomen. Daarvoor moeten we de komende jaren alles uit de kast halen. Door gerichte preventie met scholen, GGD en GGZ. Maar ook door de keiharde aanpak door de politie en gemeente van de straathandel en wiettaxi's die zich richten op schoolgaande jongeren. Als na ene paar jaar blijkt dat dit beleid niet werkt, zullen we - met het oog op de volksgezondheid - het beleid wellicht radicaal moeten omgooien. En moeten zoeken naar een mogelijkheid om juist de jongeren deelgenoot te laten worden van de gesloten

cannabis-keten. Juist omdat voor deze groep de gevaren van straathandel en illegale handel het grootste zijn.

Natuurlijk. Geen cannabis is voor jongeren het beste. Maar cannabis van de straat door illegale handelaren is absoluut het slechtste. En als het beste niet lukt, zullen we misschien het minst slechte moeten accepteren om het slechtste te voorkomen.

Paul Depla
Burgemeester van Breda