Bilag 2b

Københavnermodel for 3-årigt forsøg med kontrolleret legalisering af hash

Nedenstående tabel viser elementerne i forsøget med kontrolleret legalisering af hash i København. De enkelte elementer uddybes efter tabellen.

Københavnermodellen	
Engrosleddet	Produktionen skal være lovlig og foregå i Danmark i offentligt regi.
Detailleddet	5-6 kommunale udsalgssteder centralt placeret i bydelene, bemandet med særligt uddannet personale, åbent i dagtimerne, et enkelt udsalgssted skal holde døgnåbent. Udsalgsstederne skal ikke forhandle andre produkter end den legale hash og eventuelt tilbehør. De skal have en neutral indretning, og der skal være adgang til information om produkter, skadevirkninger og behandlingstilbud.
Produkt og pris	Produktet skal modsvare forventningerne hos den gruppe, der i dag står for det største køb af illegal hash, og som oplever de største skadevirkninger ved forbrug af hash.
Køber	Købere af den legale hash skal være fyldt 18 år og være bosiddende i Danmark. Købere skal legitimere sig med sygesikringsbevis, men ikke registreres. Købere må maksimalt købe 5 gram om dagen. Der kan udarbejdes særlige retningslinjer for misbrugere.
Forebyggelse og behandling	I forbindelse med forsøget, vil kommunen udvikle en samlet forebyggelsesstrategi med indsatser, der tager højde for forsøgsordningens muligheder og udfordringer.
Jura	Iværksættelse af en forsøgsordning forudsætter ny lovgivning på en række områder.
Evaluering	Evalueringen skal sikre tæt løbende opfølgning, herunder mulighed for justering og i yderste instans stop for forsøget, hvis effekterne er uhensigtsmæssige. Evalueringen af forsøget bidrager ligeledes til kvalificeret stillingtagen til en eventuel permanentgørelse.

Engrosleddet
Produktionen skal være lovlig og foregå i Danmark i offentligt regi.

Baggrund

Et vigtigt mål med en kontrolleret legalisering af hash i København er at undergrave den sorte økonomi og den dertil knyttede kriminalitet. Derfor skal hele distributionskæden fra produktion til forbruger være lovlig. Erfaringer fra Holland har vist, at den organiserede kriminalitet ikke undergraves, når produktions- og engrosled ikke er legaliseret.

Indlæg på konferencen om kontrolleret legalisering af hash slog fast, at produktionen bør foregå i Danmark, fordi

- internationale konventioner vanskeliggør import af hash
- produktkontrollen er enklest og stærkest ved indenlandsk produktion
- igangsættelse af en dansk produktion ikke er vanskelig og specielt omkostningstung, og der derfor ikke er særlige fordele forbundet med en importløsning[1]

De efterfølgende drøftelser med eksperter har peget på firmaer, som producerer hash til medicinsk brug, og som derfor kan bidrage med viden og erfaring omkring produktion af hash med den rette balance mellem aktivstofferne CBD og THC. Københavns Kommune vil afdække mulighederne herfor yderligere forud for en implementering af forsøgsmodellen.

Produktionen skal være i offentligt regi, hvilket i en forsøgsordning vil sige kommunalt regi. En offentlig produktion forebygger, at der sker indblanding fra illegale miljøer og sikrer også, at der ikke er privatøkonomiske incitamenter til at øge salg og produktion.

Detailleddet
Der skal etableres 5-6 kommunale udsalgssteder, de skal placeres centralt i bydelene, bemandes med særligt uddannet personale og holde åbent i dagtimerne. Et enkelt udsalgssted centralt i København skal holde døgnåbent. Udsalgsstederne skal ikke forhandle andre produkter end den legale hash og eventuelt tilbehør. De skal have en neutral indretning, og der skal være adgang til information om produkter, skadevirkninger og behandlingstilbud.

Baggrund
Udsalgsstederne skal være offentlige for at sikre, at der ikke er et privatøkonomisk incitament til at øge salget af hash. Forhandlerne vil have som målsætning at reducere forbruget, og udsalgsstederne skal indgå som en del af kommunens samlede forebyggelses- og behandlingsstrategi. Medarbejderne på udsalgsstederne skal kunne skabe kontakt til brugerne, udøve relevant forebyggelse, spotte misbrug og brobygge til behandling. De skal formå at gøre dette uden at skræmme brugergruppen over på det illegale marked. Kommunens samlede forebyggelsesstrategi skal trække på den viden og indsigt, der

[1] Cannabis, forbrug, interventioner og marked i Danmark, 2012, Århus Universitetsforlag

opnås om målgruppens behov og adfærd og omsætte den i forebyggelsesindsatser.

Antallet og placering af udsalgssteder skal sikre balancen mellem en passende tilgængelighed og begrænsede etablerings- og driftsomkostninger. Kapaciteten kan reguleres undervejs i forsøget, såfremt dette vurderes relevant. 5-6 udsalgssteder kan umiddelbart dække efterspørgslen i en grad, så det illegale marked kan elimineres, men antallet af udsalgssteder vil være så begrænsede, at det kræver en vis indsats at opsøge dem. Hensigten hermed er, at der ikke tilskyndes til øget forbrug.

Åbningstiderne begrænses til dagtimerne, dog vil et enkelt udsalgssted holde døgnåbent, så brugerne ikke henvises til det illegale marked i nattetimerne.

Det offentlige monopol i Norge og Sverige er udgangspunkt for en model, hvor hash skal sælges i et neutralt miljø, der ikke stimulerer til køb gennem reklamer og interesse i omsætning. Det er afgørende, at udsalgsstederne kommer i kontakt med den mindre gruppe af misbrugende. Dels udgør deres køb den største del af markedet, og dels er det dem, som det er mest relevant at tilbyde mulighed for rådgivning. Det faktum, at køb ikke er forbundet med risiko for anholdelse og konfiskation, vil (også) for denne gruppe være en afgørende motivation for at købe legalt.

Produkt og pris
Produktet skal modsvare forventningerne hos den gruppe, der i dag står for det største køb af illegal hash, og som oplever de største skadevirkninger ved forbrug af hash.

Baggrund
Produktet skal kunne udkonkurrere det illegale marked, så de største og mest udsatte brugergrupper køber legalt og dermed dels beskyttes fra skadevirkninger ved de illegale produkter, herunder risikoen for overgang til hårdere stoffer, dels flytter økonomien væk fra det illegale salg.

Produkterne skal derfor have en vis variation, så de kan indtages og har en virkning, som køberne ønsker det. Erfaringerne fra de hollandske coffe-shops viser, at det er muligt at udvikle et sortiment, der er konkurrencedygtigt.

Prisen sættes lig den nuværende pris på det sorte marked. Målet om at udkonkurrere det illegale marked skal ikke lede til prisdumpning, som kan øge forbruget. Konkurrencedygtigheden ved det legale salg er sikkerhed omkring indholdet i produktet, og at man ikke begår en ulovlighed ved at handle.

Sikkerhed omkring produktet kræver varedeklaration og produktkontrol. Produkterne skal indeholde en hensigtsmæssig sammensætning af de virksomme stoffer, så risikoen for skadevirkninger mindskes.

Køber
Købere af den legale hash skal være fyldt 18 år og være bosiddende i Danmark. Købere skal legitimere sig med sygesikringsbevis, men ikke registreres. Købere må maksimalt købe 5 gram om dagen. Der kan udarbejdes særlige retningslinjer for misbrugere.

Baggrund
Afgrænsningen skal reducere tilgængeligheden for unge under 18, jf. reguleringen omkring alkohol. Samtidig signaleres, at hash er særligt risikabelt for mindreårige. Ved at forbeholde markedet borgere bosat i Danmark, undgås hashturisme. Køberne skal ikke registreres for ikke at skræmme dem over i det illegale marked. Begrænsningen i dagligt indkøb skal sikre, at der ikke indkøbes for store mængder. Der kan arbejdes særlige tilladelser til øget dagligt indkøb for misbrugere. Der er erfaringer med, at bruget hos misbrugere reduceres, når stressen i forbindelse med at anskaffe sig stoffet reduceres. Dette kan ligeledes give overskud til eventuel behandling.

Forebyggelse og behandling
I forbindelse med forsøget, vil kommunen udvikle en samlet forebyggelsesstrategi med indsatser, der tager højde for forsøgsordningens muligheder og udfordringer.

Tiltag vil blandt andet omfatte sammenfatning og formidling af faktuel viden til købere, telefonnumre til rådgivning og behandling skal påtrykkes produkterne, og der vil være adgang til information og henvisning til rådgivning på salgsstederne. . Afgørende er, at det forventede provenu fra salget, vil gå til forebyggelse og behandling og dermed muliggøre en diversificeret tilgang til de forskellige målgrupper inklusiv en udvidet tidlig indsats og behandling, ikke mindst på ungdomsuddannelserne.

Økonomi
Provenuet vil gå ubeskåret til forebyggelse og behandling af hashmisbrug.

Salget forventes at generere overskud af følgende årsager:
- Produktet er et simpelt produkt baseret på en enkelt dyrket afgrøde.
- Et legalt salg indebærer ikke omkostninger til vagter og dækning af risici for tabt fortjeneste ved konfiskationer.
- De illegale sælgere har aktuelt et stort provenu på deres salg.

Organisering

Der nedsættes en styregruppe med ansvar for at sætte rammen for det legaliserede salg af hash. Styregruppen kan tage beslutning om justering af elementer i modellen. Det gælder balancering af prisen i relation til henholdsvis forbrug og det sorte marked, justering og kvalitetssikring af produkter, udvikling af informationsmateriale og tilpasning af salgskapacitet, herunder åbningstider, til behov.

I forsøgsperioden vil styregruppen have deltagelse af ledelsesrepræsentanter fra Københavns Kommune, Københavns Politi, relevante statslige myndigheder og de evalueringsansvarlige. Styregruppen skal have en organisation, der kan løfte de konkrete opgaver. Det vil sige kompetencer i forhold til produktion, salg, sikkerhed og produktkontrol.

Jura
Iværksættelse af en forsøgsordning forudsætter ny lovgivning, herunder også

- retningslinjer for fremstilling og salg i kommunalt regi
- afklaring af nærmere omstændigheder som:
  - maksimal privat besiddelse
  - rammer for indtagelse i det offentlige rum
  - 'promillegrænser'

Lovgivningen for forsøgsprojektet kan ske på samme måde som der lovgives omkring satspuljeprojekter, når nye tiltag – uden eksisterende lovhjemmel – skal afprøves.

Evaluering
Evaluering er en uadskillelig del af modellen, fordi der er tale om et forsøg, der kan have betydelig virkning på borgernes tryghed og sundhed. Evalueringen skal således give styregruppen mulighed for at justere forsøget undervejs – i yderste instans at stoppe forsøget, hvis effekterne er uhensigtsmæssige. Evalueringen af forsøget bidrager også til kvalificeret stillingtagen til en eventuel permanentgørelse.

Evalueringen skal måle på legaliseringens formål, herunder bekymringerne for negative bieffekter. Nedenstående overvejelser er udgangspunkt for en kvalificering og udførelse af evalueringen, der bør ske ved en ekstern, uhildet forskningsinstitution og i samarbejde med internationale eksperter på feltet:

Ændringer i eksperimenterende brug
Befolkningsundersøgelser af særligt unges eksperimenterende brug af hash.

Undersøgelsesdesign skal gentages fra eksisterende undersøgelser, så resultaterne er sammenlignelige med hidtidig udvikling. Undersøgelsesdesign kan enten være fra ESPAD-undersøgelsen, SUSY-undersøgelsen og/eller Københavns Sundhedsprofil.

Undersøgelserne bør foretages i København og i en kontrolkommune som fx Århus. Undersøgelserne bør foretages før igangsættelse af projektet og en gang om året i projektperioden.

Ændringer i misbrug af hash
Årlig gentagelse af Center for Rusmiddelforsknings undersøgelse af problematisk forbrug af rusmidler. Undersøgelsen dækker udover bydele i København andre kommuner, der kan fungere som kontrolgrupper.

Ændringer i akutte skader i relation til hashbrug
- Antal sygehuskontakter med hash som hoved-/bidiagnose.
- Antal sygehuskontakter med hash og psykose som hoved-/bidiagnose.

Ændringer i hash-relateret kriminalitet
Målepunkter må udvikles i samarbejde med politiet men kunne være antal domfældelser blandt unge, antal domfældelser i relation til hash-salg, antal skyderier og drab. Københavns Kommunes Tryghedsindeks er en – om end indirekte – indikator for den reelle og oplevede kriminalitet.

Ørige forhold
Udviklingen i omegnskommuner og sydsvenske kommuner skal indgå i evalueringen.