Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2020–2021

34 165 Voorstel van wet van het lid Bergkamp tot wijziging van de Opiumwet teneinde de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten coffeeshopketen)

F

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 11 juni 2021

Bij voorlopig verslag van 30 mei 2017[1] zijn door een aantal fracties tevens vragen gesteld aan de regering over het initiatiefvoorstel-Bergkamp Wet gesloten coffeeshopketen.
Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige vaste commissie voor Veiligheid en Justitie op 25 juli 2017 een brief gestuurd aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

Bij brief van 15 november 2017 heeft de initiatiefneemster laten weten de beantwoording vooralsnog aan te houden, gelet op het gepresenteerde regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. Op 4 maart 2021 heeft de initiatiefneemster de beantwoording van de gestelde vragen alsnog toegestuurd onder verwijzing naar (de geringe voortgang van) de uitvoering van het regeerakkoord op dit onderdeel.

Vervolgens heeft de commissie kenbaar gemaakt graag ook over de antwoorden van de regering te beschikken.

De Minister voor Medische Zorg en Sport heeft op 7 juni 2021 geantwoord op de vragen in het voorlopig verslag.

De huidige commissie voor Justitie en Veiligheid[2] brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

[1] Kamerstukken I 2016/17, 34 165, B.

[2] Samenstelling:
Backer (D66), De Boer (GL) *(voorzitter)*, Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolaï (PvdD), Otten (Fractie-Otten) *(ondervoorzitter)*, Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga). Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD).

kst-34165-F
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 25 juli 2017

Bij voorlopig verslag van 30 mei 2017[3] zijn door een aantal fracties vragen gesteld aan de regering over het initiatiefvoorstel-Bergkamp Wet gesloten coffeeshopketen. Op dit moment is de Kamer nog in afwachting van de beantwoording van deze vragen. Derhalve verzoeken de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie u vriendelijk deze beantwoording zo spoedig mogelijk de Kamer te doen toekomen. Zij zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

[3] Kamerstukken I 2016/17, 34 165, B.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR MEDISCHE ZORG EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juni 2021

Op 16 april jl. hebben wij uw Kamer bericht over de stand van zaken van het experiment gesloten coffeeshopketen[4]. Wij hebben daarbij aangegeven de vragen uit het voorlopig verslag bij het initiatiefwetsvoorstel gesloten coffeeshopketen die aan de regering zijn gesteld, in mei te beantwoorden. Deze vragen worden beantwoord in de bijlage bij deze brief. In deze brief willen wij ingaan op de verhouding tussen het initiatiefwetsvoorstel en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen en het experiment dat ter uitwerking van die wet in gang wordt gezet.

Het experiment gesloten coffeeshopketen voorziet in het toestaan van een kleinschalig experiment, waarbij door tien telers aan coffeeshops in tien gemeenten op kwaliteit gecontroleerde hennep en hasjiesj wordt geleverd. Doel van het experiment is te bezien of het mogelijk is om een gesloten coffeeshopketen te creëren en te onderzoeken wat de effecten hiervan zijn op de volksgezondheid, veiligheid, overlast en criminaliteit. Hierbij is beoogd dat een volgend kabinet de resultaten van het experiment gebruikt als basis voor keuzes over de richting van het landelijke beleid ten aanzien van hennep en hasjiesj.

Om het experiment mogelijk te maken is de Wet experiment gesloten coffeeshopketen tot stand gekomen, evenals een daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur (amvb) en ministeriële regeling. In de amvb en de regeling zijn de kaders die door de wet worden gegeven ingevuld, en zijn bijvoorbeeld de eisen gesteld waaraan deelnemende coffeeshops en telers moeten voldoen, hoe het toezicht op de keten is geregeld, en wat er onder de kwaliteitscontrole wordt verstaan. De wet- en regelgeving zijn per 1 juli 2020 in werking getreden.

Het experiment wordt gemonitord en geëvalueerd door externe onderzoekers onder begeleiding van een wettelijk ingestelde begeleidings- en evaluatiecommissie. Na evaluatie van het experiment voorziet de experimentwet in een termijn waarbinnen er gelegenheid is om voor het einde van het experiment een (politiek) besluit te nemen over welke vervolgstappen er worden genomen.
Het op dit moment verder in procedure brengen van het initiatiefwetsvoorstel creëert een situatie die niet logisch aansluit op het experiment. De stelsels die respectievelijk binnen de experimentwet en het initiatiefwetsvoorstel worden opgezet zijn in grote mate verschillend. In het experiment worden de teelt en de verkoop van hennep en hasjiesj gereguleerd. Het experiment maakt daarmee (voor deelnemende telers, gemeenten en coffeeshops) een einde aan het gedoogbeleid. Er is een duidelijk onderscheid tussen de gereguleerde keten en strafbare handelingen. In het initiatiefwetsvoorstel blijven verkoop, teelt en aanverwante handelingen strafbaar, maar kan de burgemeester c.q. Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) besluiten dat in door hen te bepalen gevallen niet tot strafvervolging wordt overgegaan. Het gedoogbeleid wordt wettelijk gecodificeerd en uitgebreid naar de teelt. De twee stelsels maken daarmee gebruikt van een fundamenteel andere juridische constructie.

Ook de bevoegdheden zijn in de twee stelsels verschillend geregeld:

---

[4] Kamerstukken I 2020/21, 34 165, E.

- Zo hebben in het experiment de Ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en voor Medische Zorg en Sport (MZS) de bevoegdheid tien telers aan te wijzen, terwijl in het initiatiefwetsvoorstel de Minister van VWS met een gedoogbesluit telers kan toestaan te telen.
- De Minister van VWS is in het initiatiefwetsvoorstel verantwoordelijk om ervoor te zorgen dat er voldoende hennep en hasjiesj worden geteeld en bepaalt het maximumaantal telers en wordt dan regulator van de markt. In het experiment wordt gestreefd naar een marktsituatie waarbij vraag en aanbod tussen telers en coffeeshops het uitgangspunt is.
- In het initiatiefwetsvoorstel wordt het coffeeshopbeleid bepaald door de gemeenteraad. In het experiment heeft de gemeenteraad geen taak of bevoegdheid.
- Het experiment creëert drie bestuurlijke toezichthouders: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de Inspectie JenV en de burgemeester; het initiatiefwetsvoorstel voorziet in twee toezichthouders: de burgemeester en de Minister van VWS.

In het geval het initiatiefwetsvoorstel door de Eerste Kamer zou worden aangenomen en tot wet wordt verheven, kan deze wet niet direct in werking treden. Er zal namelijk, net als voor de experimentwet is gedaan, voor de initiatiefwet nadere regelgeving moeten worden opgesteld. Daar verwijst de initiatiefneemster ook zelf naar in haar memorie van antwoord. Gezien bovengenoemde verschillen in de basisstructuur van de twee stelsels die door respectievelijk de experimentwet en het initiatiefwetsvoorstel in het leven worden geroepen, is het echter niet mogelijk om de nadere regelgeving van het experiment op een zodanige manier om te zetten dat deze past binnen het raamwerk van het initiatiefwetsvoorstel.

De regering is van mening dat de juridische constructie die is gekozen bij het experiment, namelijk het reguleren van de volledige coffeeshopketen, te prefereren is boven een codificatie en uitbreiding van het gedoogbeleid.

Mochten de resultaten van het experiment het dan zittende kabinet aanleiding geven om in het gehele land te reguleren, dan ligt het voor de hand regelgeving te realiseren waarin de uitgangspunten van het experiment en in de experimenteerregelgeving neergelegde hoofdlijnen van toepassing worden op heel Nederland. Mochten de resultaten van het experiment niet leiden tot situatie waarbij regulering gewenst is, dan vervalt de experimenteerregelgeving en wordt er teruggekeerd naar het huidige beleid (of zou er kunnen worden besloten ook het huidige gedoogbeleid stop te zetten). Bezinning over het beleid is dan op zijn plaats, in plaats van direct de weg te vervolgen via de initiatiefwet.

Deelnemende gemeenten, deelnemende coffeeshops, aangewezen telers en andere betrokkenen mogen erop vertrouwen dat een volgend kabinet de resultaten van het experiment gebruikt als basis voor keuzes over de richting van het landelijke beleid ten aanzien van hennep en hasjiesj. Indien tussentijds een nieuwe wet over hetzelfde onderwerp wordt aangenomen die niet verenigbaar lijkt te zijn met de al geldende wet- en regelgeving, kan dit leiden tot een beeld van een overheid die geen betrouwbare partner is. Mocht de initiatiefwet worden aangenomen, dan zal de regering zich moeten bezinnen hoe dit zich verhoudt tot de voortgang van het experiment.
Er lijkt daarmee geen mogelijke uitkomst te zijn van het experiment gesloten coffeeshopketen waarbij het initiatiefwetsvoorstel een logische rol vervult in het vervolg, of zou bijdragen aan een versnelling van de totstandkoming van nieuw beleid en wet- en regelgeving. Wij vragen u dit standpunt bij uw eindoordeel over de wet te betrekken.

De antwoorden op de vragen die in het voorlopig verslag bij het initiatiefwetsvoorstel aan de regering zijn gesteld, vindt u in de bijlage bij deze brief. Ik stuur u deze antwoorden mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister voor Medische Zorg en Sport,
T. van Ark

Antwoorden van de in het voorlopig verslag aan de regering gestelde vragen

Ontvangen 7 juni 2021

1. Inleiding

2. Bevoegdheden en beleid

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe de regering waardeert dat er per gemeente verschil in vervolgingsbeleid zal zijn. Het wetsvoorstel sluit strafvervolging uit van verkoop en teelt wanneer hiervoor een gedoogbeschikking is verleend door respectievelijk de burgemeester of de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en men zich houdt aan de voorschriften (die deels in het wetsvoorstel zijn vastgelegd) en aan de door de gemeenteraad vastgestelde verordening (bij verkoop) of door de Minister van VWS vastgestelde algemene regels (bij teelt). Het strafrechtelijk vervolgen komt pas in beeld bij het ontbreken van een gedoogbeschikking of het zich niet houden aan gestelde voorwaarden. Die voorwaarden kunnen volgens het wetsvoorstel per gemeente verschillen. Het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie (OM) dat dan gaat gelden, kan zelf wel landelijk en eenduidig worden vormgegeven. Mogelijke verschillen tussen gemeenten zullen met name de voorwaarden zijn die door gemeenten worden gesteld aan de verkoop. Voor de voorwaarden waaronder de teelt wordt gedoogd, voorziet het wetsvoorstel in een bevoegdheid voor de Minister van VWS om daar landelijke algemene regels voor te stellen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen naar de gevolgen indien er in één veiligheidsregio door gemeenten gekozen wordt voor een verschillend coffeeshopbeleid ten aanzien van de achterdeur en hoe de nieuwe bevoegdheid voor de gemeenteraad zich verhoudt tot de zelfstandige bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de handhaving van de openbare orde op grond van artikel 172 van de Gemeentewet. Het wetsvoorstel kent geen bevoegdheden toe aan gemeenten ten aanzien van de achterdeur (teelt). De regeling daarvan is voorbehouden aan de Minister van VWS. Het is nu nog niet te voorzien welke invloed een gemeente zal hebben op de vestiging van telers. Dat onderdeel van het wetsvoorstel zal namelijk in een algemene maatregel van bestuur uitgewerkt moeten worden. Dat gemeenten lokaal coffeeshopbeleid voeren, dat onderling verschilt, is niet nieuw. Ook met het huidige coffeeshopbeleid is lokaal maatwerk mogelijk wat betreft het gedogen van coffeeshops en de inzet van politie- en justitiecapaciteit voor aan coffeeshops gerelateerde criminaliteit en overlast. Afspraken hierover worden nu binnen de lokale driehoek gemaakt.
De rol van de gemeenteraad als controlerend orgaan wordt in het wetsvoorstel aangevuld met de bevoegdheid tot het bepalen van het lokale coffeeshopbeleid en de regels in een verordening waaraan coffeeshophouders zich dienen te houden. Hoewel niet op voorhand te zeggen is hoe de nieuwe bevoegdheid voor de gemeenteraad zich verhoudt tot de zelfstandige openbare orde handhavingstaak van de burgemeester, vraagt de regering zich af of de burgemeester bij de uitvoering van deze zelfstandige taak het risico loopt op beperking van de ruimte om de bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 172 van de Gemeentewet, in te zetten.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen daarnaast hoe de politie en het OM de veiligheid en handhaafbaarheid van dit systeem waarderen. In het wetsvoorstel is het toezicht op de coffeeshops belegd bij de door de burgemeester aangewezen ambtenaren. Het toezicht op de telers is

belegd bij ambtenaren van het Staatstoezicht op de volksgezondheid. Welke extra inspanningen er nodig zijn bij de politie en het OM om het voorgestelde systeem veilig uit te voeren is nog niet aan te geven. Om de legale teelt te beschermen, is toezicht en beveiliging nodig. Dat kan op verschillende manieren worden georganiseerd, maar wordt niet geregeld in het wetsvoorstel. Dit zal nader moeten worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur en worden vormgegeven door middel van afspraken met landelijke partners en binnen de lokale driehoeken. Het is dus onmogelijk om, zolang nadere invulling ontbreekt, de handhaafbaarheid en veiligheid van dit systeem te waarderen.

3. Omvang cannabisproductie en handel

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering het met deze leden eens is dat het risico bijzonder groot is dat bij invoering van deze wet Nederland een nog grotere aanzuigende werking zal hebben op drugstoerisme. Het wetsvoorstel verandert voor de consument niet bijzonder veel. Het is in de meeste Nederlandse gemeenten die coffeeshops toestaan, ook nu al mogelijk voor toeristen om via de coffeeshops aan hennep en hasjiesj te komen. Het gegeven dat het voorliggende wetsvoorstel de gedoogsituatie voor coffeeshops codificeert, zal voor de meeste drugstoeristen waarschijnlijk niet doorslaggevend zijn. Wel verdient het de voorkeur om de uitkomsten van het experiment op basis van de Wet gesloten coffeeshopketen op dit gebied af te wachten. Het experiment wordt wetenschappelijk gemonitord en geëvalueerd, waarbij wordt bekeken of het mogelijk is een gesloten keten te creëren en wat de effecten zijn op het gebied van volksgezondheid, criminaliteit, veiligheid en overlast. Het is te verwachten dat in die evaluatie ook zal worden ingegaan op welke invloed het experiment op het drugstoerisme heeft.

De leden van de **SP**-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen de onduidelijkheid over de cijfers over de huidige cannabisproductie en waarop de door de Minister van Veiligheid en Justitie genoemde cijfers van het WODC gebaseerd zijn. Voorts willen deze leden weten op welke onderzoeksgegevens het College van procureurs-generaal zich heeft gebaseerd en waar een onderbouwing kan worden gevonden voor de stelling dat slechts een kleine meerderheid van de Nederlandse productie van cannabis bedoeld is voor de Nederlandse markt. De hennepteelt is een illegale industrie die zich per definitie in het verborgene afspeelt. Het schetsen van een beeld van een illegale markt is daarom altijd aan beperkingen gebonden. De regering baseert zich bij uitspraken over dit onderwerp altijd op zo recent mogelijk wetenschappelijk onderzoek. Het rapport «De export van in Nederland geteelde cannabis» van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) uit 2014 heeft de mogelijkheden en beperkingen van het schatten van de export van in Nederland geteelde cannabis in kaart gebracht en – voor zover mogelijk – een nieuwe schatting van de export gemaakt. In het rapport beschrijft het WODC zeer uitgebreid hoe het tot zijn schatting is gekomen. Het rapport geeft een behoorlijke marge waartussen zich het werkelijke exportpercentage zal bevinden; de conclusie dat hoe dan ook een groot deel van in Nederland geproduceerde cannabis wordt geëxporteerd, kan evenwel op basis van het rapport zeker worden getrokken. Het College van procureurs-generaal heeft zich eveneens op het genoemde WODC-rapport gebaseerd. Daar kan dan ook de onderbouwing worden gevonden van de geciteerde stelling, dat slechts een kleine meerderheid van de Nederlandse productie van cannabis bedoeld is voor de Nederlandse markt.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering of zij bereid is topprioriteit te geven aan de bestrijding van niet-gedoogde teelt en handel. De bestrijding van ondermijnende criminaliteit is een prioriteit van de regering. De drugsindustrie vormt de kern van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit in Nederland. De illegale productie van hennep en hasjiesj is een belangrijke pijler van de illegale drugsindustrie en de bestrijding daarvan blijft dan ook deel uitmaken van het brede offensief tegen ondermijnende criminaliteit. Dat blijft zo, ook als er, zoals in het experiment gesloten coffeeshopketen, of in voorliggend wetsvoorstel naast de illegale een wettelijk toegestane markt wordt gecreëerd.

4. Volksgezondheid en voorlichting

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering het met hen eens zijn dat de gezondheidsrisico's van het gebruik van cannabis door (zeer) jeugdigen grote gevolgen kunnen hebben. Het gebruik van cannabis is op de korte of langere termijn nooit zonder risico's. Op de korte termijn gaat het bijvoorbeeld over misselijkheid, flauwvallen of een verminderd reactievermogen, wat kan leiden tot ongevallen met alle gevolgen van dien. Voor de langere termijn is bekend dat cannabisgebruik op jonge leeftijd niet alleen het risico op een cannabisverslaving vergroot, maar ook het risico op voortijdig schoolverlaten, verminderde schoolprestaties en mogelijk ook invloed heeft op de cognitieve ontwikkeling.[5] Het tijdstip waarop met cannabisgebruik wordt begonnen is van invloed op het ontwikkelen van een eventuele psychose bij jongeren die daarvoor gevoelig zijn: des te eerder in de adolescentie wordt begonnen met het roken van cannabis, des te eerder psychotische verschijnselen zich kunnen manifesteren. Om deze redenen dient cannabisgebruik op jonge leeftijd, in ieder geval vóór de leeftijd van 18 jaar, te worden tegengegaan.

6. Internationaalrechtelijke aspecten

De **CDA**-fractieleden vragen welke opvatting de regering heeft over de mogelijke strijd met het internationale recht, meer in het bijzonder de het Enkelvoudig verdrag zoals gewijzigd in 1971 en het Sluikhandelverdrag van 1988. De door de leden van de CDA-fractie genoemde verdragen verplichten tot het verbieden van hennepteelt, met uitzondering van de zaden en de teelt van vezelhennep. De verdragen verplichten dat de teelt strafbaar wordt gesteld en bestraft kan worden met vrijheidsstraffen en of financiële sancties.

De in het initiatiefvoorstel bedoelde hennepteelt strekt ertoe hennep te telen voor consumptieve doeleinden in de recreatieve sfeer. Dergelijke teelt valt niet onder de verdragsrechtelijke uitzondering op de verplichting tot het verbieden van hennepteelt. Gelet op het doel van deze hennepteelt, namelijk de recreatieve sfeer, kan er ook geen ontheffing voor worden verleend.
De regering merkt op dat het onderhavige wetsvoorstel na het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en voor de indiening bij de Tweede Kamer is gewijzigd. Daarbij is een systeem van ontheffingen vervangen door een systeem van wettelijke gedoogbesluiten. Deze gedoogbesluiten hebben geen andere inhoud dan de eerder beschreven ontheffingen. Wel lopen de rechtsgevolgen van een ontheffing en een gedoogbesluit uiteen. Voor de houder van een ontheffing wordt het verboden karakter van de in de ontheffing genoemde handelingen opgeheven met als gevolg dat hij ook geen strafbaar feit pleegt door die

[5] Nationale Drug Monitor 2020, Trimbos-instituut 2009 | Middelengebruik en voortijdig schoolverlaten.

handelingen te verrichten. De voorgestelde gedoogbesluiten laten het verboden en strafbare karakter van de daarin beschreven handelingen volledig in stand, maar strekken ertoe deze te gedogen voor zover deze worden verricht door personen die in het gedoogbesluit worden genoemd. De gedoogbesluiten voor de teelt worden van overheidswege verstrekt.

Deze leden vragen voorts aan de regering om in te gaan op het argument van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake het mogelijk niet te goeder trouw nakomen van het gemaakte voorbehoud bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988. Voor de goede orde merkt de regering hierop dat het na het uitbrengen van het advies van de Afdeling advisering gewijzigde wetsvoorstel, behalve het in het antwoord op de vorige vraag beschreven systeem van gedoogbesluiten in artikel 9b, een wettelijke uitsluiting van strafvervolging bevat van – kort gezegd – allen die onder een van de gedoogbesluiten vallen.
De regering onderschrijft de visie van de Afdeling advisering dat het gemaakte voorbehoud ziet op het gedoogbeleid in de jaren 80 van de 20eVeeuw ten tijde van de bekrachtiging van het verdrag. Het heeft uitsluitend betrekking op het opportuniteitsbeginsel; dat wil zeggen op de mogelijkheid om af te zien van handhaving van bepaalde strafbepalingen. Tot op de dag van vandaag geldt er uitsluitend voor coffeeshops een gedoogbeleid. Voor teelt tot vijf planten geldt geen gedoogbeleid, maar wel een terughoudend vervolgingsbeleid. Dat laatste wil zeggen dat bij het aantreffen van vijf planten of minder meestal wordt volstaan met inbeslagneming. Het gemaakte voorbehoud zag en ziet dan ook alleen op het gedoogbeleid voor coffeeshops. Het onderhavige wetsvoorstel breidt het gedoogbeleid uit tot het beroeps- en bedrijfsmatig telen van grote hoeveelheden hennep voor consumptieve doeleinden en creëert een wettelijke uitsluiting van de strafvervolging. De regering is het met de Afdeling advisering eens dat het thans unilateraal gebruiken van een voorbehoud dat eind jaren 80 van de 20e eeuw werd gemaakt om op verdergaande wijze het telen van cannabis toe te staan, redelijkerwijs niet kan worden aangemerkt als het te goeder trouw interpreteren en naleven van verdragen, terwijl dit verplicht is op grond van de artikelen 26 en 31 van het Verdrag inzake het verdragenrecht.

De **CDA**-fractie heeft gevraagd of de regering expliciet kan ingaan op de stelling van de Afdeling advisering van de Raad van State dat ondanks de gekozen vormgeving er, gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, toch sprake kan zijn van legalisering van de handel in cannabis in materiële zin, waardoor het artikel van de vrijheid van diensten uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is[6]. In het stadium waarin de Afdeling advisering stelde dat de redenering niet opgaat dat het verbod om verdovende middelen te verhandelen niet als economische activiteit moet worden aangemerkt, en dus de bepalingen van vrij verkeer van het Europese recht van toepassing zijn, waaronder de vrijheid van diensten, werd in het wetsvoorstel uitgegaan van regulering, of zoals de Afdeling advisering dat noemde, legalisering van teelt en verkoop van cannabis. Het wetsvoorstel sloot toentertijd strafvervolging op grond van teelt en verkoop van cannabis uit indien aan bepaalde voorwaarden werd voldaan en daarvoor een ontheffing was verleend. Naar aanleiding van haar advies is het wetsvoorstel echter op een zodanige manier aangepast dat de strafbaarheid van de teelt en verkoop van verdovende middelen onverkort gehandhaafd is. Het wetsvoorstel voorziet er immers in dat teelt en verkoop van cannabis en aanverwante handelingen van strafvervolging

[6] Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 6.

zijn uitgesloten wanneer die handelingen door de burgemeester respectievelijk de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden gedoogd. Van legalisering van de illegale handel in cannabis kan dus geen sprake meer zijn, ook al wordt hij gedoogd. Zoals de Afdeling advisering in haar advies heeft aangegeven, kan uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie worden afgeleid dat de handel in cannabis, in geval van en vanwege het algehele verbod om verdovende middelen te verhandelen, niet als economische activiteit moet worden aangemerkt. Om die reden zijn de bepalingen van vrij verkeer van het Europese recht in het onderhavige geval ook niet van toepassing.

De leden van de fractie van **GroenLinks** en het **CDA** vragen hoe de regering aankijkt tegen de recente ontwikkelingen in Canada, waar cannabis inmiddels is gelegaliseerd. Ook vragen de leden van de **Groen Links**-fractie naar het standpunt van de regering ten aanzien van het veranderen van internationale verdragen. De ontwikkelingen in Canada worden door de regering met interesse gevolgd. Bij de opzet van het experiment gesloten coffeeshopketen is ook contact geweest met Canadese collega's over bijvoorbeeld de grenswaarden van zware metalen. De onderzoeken die in Canada worden uitgevoerd, waarbij wordt gemonitord wat de gevolgen zijn van de legalisering, worden door de regering ook met interesse gevolgd. Op dit moment is het te vroeg om conclusies te trekken, op basis van de beschikbare data, over de gevolgen van legalisering in Canada.
Zoals eerder aangegeven acht de regering het op dit moment niet opportuun om de internationale verdragen aan te passen. De internationale ontwikkelingen worden met interesse gevolgd, maar de regering wil eerst de resultaten afwachten van het experiment gesloten coffeeshopketen. Op die manier kan gedegen worden onderzocht wat de gevolgen zijn van het sluiten van de keten. Na politieke besluitvorming over de resultaten van het experiment zal de regering bezien wat de volgende stappen zijn ten aanzien van de internationale verdragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling van Van Kempen en Fedorova dat de mensenrechtenverdragen ruimte laten voor regulering om redenen van volksgezondheid, of daartoe zelfs eventueel verplichten en of de regering de opvatting deelt dat in dergelijke situaties mensenrechtenverdragen prevaleren boven verdragen die het strafrecht regelen. De regering constateert dat de onderzoekers Van Kempen en Fedorova uit het recht op gezondheid (artikel 12 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en de rechten inzake leven (artikel 2, eerste lid van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 6, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM en artikel 7 IVBPR) en privéleven (artikel 8 EVRM en artikel 17 IVBPR) afleiden dat er positieve verplichtingen zijn om cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik te reguleren. Zij stellen bovendien op grond van het internationaal recht dat aan deze positieve verplichtingen prioriteit toekomt boven de VN-drugsverdragen, die juist verplichten tot een prohibitieve houding. De regering deelt de opvatting van de onderzoekers niet en plaatst de volgende kanttekeningen bij de houdbaarheid van hun redenering. Zij kan volgen dat de mensenrechtenverdragen zich niet verzetten tegen regulering van cannabisteelt en -handel voor consumptief gebruik in de recreatieve sfeer. Echter, dat enkele feit is niet voldoende basis om daarop een positieve verplichting tot regulering van cannabisteelt en -handel te baseren. De statelijke partijen bij de verdragen hebben een beoordelingsmarge, ook wel «margin of appreciation» om te bepalen welke instrumenten zij inzetten om mensenrechtenverplichtingen te beschermen. De mensenrechtenver-

dragen schrijven niet voor dat een bepaald, of zelfs het meest effectieve, instrument dient te worden gekozen. Met andere woorden, het voert veel te ver om in deze kwestie te spreken van een positieve verplichting tot regulering. Bovendien geldt dat staten indien zij andere internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals verplichtingen onder de VN-drugsverdragen, zijn aangegaan, zij daarmee hun beoordelingsmarge beperken. Het gekozen instrument tot bescherming van de mensenrechtenverplichtingen dient dan zowel in lijn met de mensenrechtenverdragen als met de VN-drugsverdragen te zijn. De regering trekt uit het voorgaande de conclusie dat hoewel de mensenrechtenverdragen zich niet verzetten tegen het gereguleerd toestaan van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik, uit de mensenrechtenverdragen geen positieve verplichting tot regulering van cannabisteelt en -handel voortvloeit, dat bovendien zou moet leiden tot het deels buiten werking stellen van de verplichtingen onder de drugsverdragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe andere verdragspartners, in het bijzonder de omliggende, dit wetsvoorstel en de invulling van de verdragsverplichtingen waarderen. De regering is regelmatig in contact met buurlanden en met onze verdragspartners in EU- en VN-verband over alle ontwikkelingen op het gebied van het nationale en internationale drugsbeleid en houdt al deze partijen op de hoogte van de gang van zaken rond het experiment gesloten coffeeshopketen. Het voorliggende wetsvoorstel is door de regering niet ter beoordeling voorgelegd.
Deze leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen daarnaast om inzichtelijk te maken welke trends er in omliggende landen zijn ten aanzien van teelt, handel en gebruik van hennep en hasjiesj. Hiervoor verwijst de regering graag naar het op 22 september 2020 gepubliceerde European Drug Report, waarin uitgebreid wordt gerapporteerd over de trends en ontwikkelingen op het gebied van hennep en hasjiesj (en andere drugs) in heel Europa.[7]

7. Overige

De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering de adviezen van het College van Procureurs-Generaal en de Nationale Politie onderschrijft en verzoeken in verzoeken aandacht te besteden aan het primariteitsbeginsel, uitholling van het opportuniteitsbeginsel door de introductie van een vervolgingsuitsluitingsgrond en de handhaving. Het College van procureurs-generaal en de Nationale Politie hebben vanuit hun specifieke expertise advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Voor uw informatie zijn beide adviezen bijgevoegd[8], waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat in deze adviezen nog geen rekening is gehouden met het bestaan van het experiment gesloten coffeeshopketen, en de adviezen dus niet ingaan op de verhouding tussen dit initiatiefwetsvoorstel en het experiment. De regering verwijst ook naar het advies van politie[9] voor beantwoording op de vraag van de leden van de **ChristenUnie**-fractie welk standpunt de politie heeft ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel. In bedoelde adviezen wordt een aantal zorgpunten geschetst, die door de regering worden onderschreven.

Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies dat het initiatiefwetsvoorstel weliswaar strekt tot wijziging van wetgeving op nationaal niveau en dus ook de besluitvorming met betrekking tot de wet zelf tot stand komt op het niveau van het nationale parlement, maar dat de vraag

[7] European Drug Report 2020 | www.emcdda.europa.eu.
[8] Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.
[9] Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, Advies politie.

is of met deze vooral formele vaststelling kan worden weggenomen dat de wet in elk geval voor de helft het primaat ademt van het gemeentelijke niveau, omdat het de gemeenteraad is die het coffeeshopbeleid vaststelt en de burgemeester die aan de coffeeshops gedoogvergunningen verleent. Onderzoekers Federova en van Kempen benoemen in hun onderzoek dat de nationale autoriteiten primair verantwoordelijk zijn voor verwezenlijking van het recht op gezondheid, dat zij het best zijn gepositioneerd om de relevante inzichten, afwegingen en keuzes te maken teneinde de verplichtingen op een adequate manier te vervullen op het eigen territorium en dat zij aldus ook verplicht zijn te bezien hoe tot algehele verwezenlijking van het recht valt te komen. Ook benoemen deze onderzoekers dat daarbij telt dat staten primair verantwoordelijk zijn om te bezien welke maatregelen c.q. stappen, gelet op de specifieke omstandigheden in de staat, het meest geschikt zijn om steeds nader tot algehele verwezenlijking van het recht op gezondheid te komen (primariteitsbeginsel).[10] Hoewel de regering de redenering van onderzoekers ten aanzien van positieve verplichtingen om cannabisteelt en handel voor recreatief gebruik te reguleren en het toekomen van prioriteit aan deze positieve verplichtingen boven de VN-drugsverdragen, niet volgt, roept dit initiatiefwetsvoorstel ook bij de regering de vraag op in hoeverre dit wetsvoorstel, gelet op de voorgestelde beleidsmatig bepalende rol voor het lokaal bestuur ten aanzien van de verkoop van softdrugs, zich verhoudt tot het primariteitsbeginsel.

Het College van procureur-generaal stelt voorts dat sterk moet worden getwijfeld of het verstandig is om zo rigoureus het opportuniteitsbeginsel van het OM buiten spel te zetten. De regering deelt deze zorg. Het vervolgingsrecht is uitsluitend voorbehouden aan het openbaar ministerie, waarbij het opportuniteitsbeginsel de basis biedt voor landelijk vastgesteld vervolgingsbeleid, met het algemeen belang als leidraad. Dit beleid is ten aanzien van de vervolging van personen die delicten uit de Opiumwet begaan, vastgelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevoegdheid om te bepalen onder welke voorwaarden niet wordt overgegaan tot strafvervolging deels belegd bij het lokaal bestuur c.q. de Minister van VWS en deels bij het OM. Eerst bepaalt het lokaal bestuur voor de verkoop van hennep en hasjiesj, dan wel de Minister van VWS voor de teelt van deze softdrugs welke handelingen zijn uitgesloten van strafvervolging. Vervolgens is het aan het OM om binnen de (lokale) kaders, te bepalen welk vervolgingsbeleid geldt ten aanzien van de handelingen die (lokaal) niet zijn uitgesloten door de burgemeester c.q. de Minister van VWS van strafvervolging. Dat betekent dat het OM zich bij verkoop in coffeeshops telkens rekenschap dient te geven van het per gemeente opgestelde lokale beleid, alvorens te kunnen bepalen of er sprake is van een (vermoeden van) een strafbaar feit waarvoor vervolging mogelijk is.

Bij het niet nakomen van de lokaal vastgestelde voorwaarden is het aan het OM om te bepalen of strafvervolging aan de orde is. Met name vanwege de diversiteit op lokaal niveau is het de vraag of dit de rechtszekerheid ten goede komt. Het huidige lokale coffeeshopbeleid is een bestuursrechtelijke aangelegenheid die geenszins raakt aan de strafrechtelijke vervolging van een individu. Het huidige lokale coffeeshopbeleid betreft het bestuurlijk gedogen van verkoop. Dat is wezenlijk anders dan het lokaal vormgeven van het strafrechtelijk vervolgingsbeleid.

---

[10] Internationaal recht en cannabis II: Regulering van cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen P.H.P.H.M.C. van Kempen M.I. Fedorova, p. 77 en 92.

De huidige beleidsvrijheid die de burgemeester heeft bij de inzet van zijn bestuursrechtelijk instrumentarium (artikel 13b van de Opiumwet), is niet vergelijkbaar met de in dit wetsvoorstel voorgestelde beleidsvrijheid ten aanzien van de strafrechtelijk vervolging. Bestuurlijke handhaving heeft ook een ander doel dan strafrechtelijke handhaving, namelijk het herstellen van een illegale of overlastgevende situatie. In beginsel heeft bestuursrechtelijke handhaving geen leedtoevoegend karakter. De afweging of strafrechtelijke vervolging proportioneel is, dient voorbehouden te blijven aan het OM.

De leden van de **SP**-fractie vragen wanneer de impactanalyse over de toekomst van het softdrugsbeleid beschikbaar is. De ex-ante impactanalyse, getiteld «Scenarioverkenning Cannabis», heeft de Minister van Veiligheid en Justitie bij brief van 10 mei 2017 aan de Tweede Kamer gezonden[11].

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen hoe de regering de bevindingen uit het Rapport van Europol (European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment. Crime in the age of technology, 2017) waardeert in het licht van het initiatiefwetsvoorstel. In dit rapport wordt beschreven dat Nederland momenteel een centrale rol speelt als productie- en distributieland in de illegale cannabishandel. Dit initiatiefwetsvoorstel beoogt de coffeeshopketen voor een beperkt deel van de cannabishandel in Nederland te reguleren. Voor het overige, illegale, deel van de cannabishandel is er niet direct reden aan te nemen dat dit wetsvoorstel invloed zal hebben op de internationale rol en positie van Nederland.

[11] Bijlage bij de Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 394.

Bijlage: **Verschillen tussen initiatiefwetsvoorstel D66 en de Opiumwet en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen 4 juni 2021**

Zo is het nu o.g.v. (Aanwijzing) Opiumwet	Initiatiefwetsvoorstel D66	Experimentwet-en regelgeving
Gedogen of reguleren?		
Teelt niet gedoogd (verkoop wel). Opiumwet geeft Minister VWS alleen ontheffingsbevoegdheid voor medicinale teelt en onderzoek.	Teelt gedoogd door Minister VWS. Minister VWS is bovendien verplicht om ervoor te zorgen dat voldoende hennep en hasjiesj worden geteeld voor de verkoop in coffeeshops gedoogd door de burgemeester.	Gedogen vervalt. Teelt en verkoop worden gereguleerd. Experimentwet geeft Minister JenV en Minister MMZ de bevoegdheid tot aanwijzen 10 telers, wiens handelingen daarmee niet onder verbod Opiumwet vallen.
Verdeling taken en bevoegdheden		
OM-Aanwijzing Opiumwet bepaalt onder welke voorwaarden verkoop in cs wordt gedoogd (niet vervolgd): o Geen affichering o Geen harddrugs o Geen overlast o Geen verkoop < 18 jaar o Geen grote hoeveelheden (5 gr.) o Geen verkoop niet ingezetenen. o Max. handelsvoorraad 500 gr. Burgemeester bepaalt of coffeeshops in de gemeenten toegestaan zijn en zo ja, het aantal coffeeshops o.b.v. zijn sluitingsbevoegdheid (13b Opiumwet). Burgemeester stelt lokaalcoffeeshopbeleid op o.b.v. zijn sluitingsbevoegdheid (13b Opiumwet). Burgemeester kan o.g.v. Gemeentewet eisen stellen aan vestiging van coffeeshops, ter voorkoming van overlast of aantasting leefklimaat, maar kan niet rechtstreeks regels stellen aan de verkoop door coffeeshops. Omdat de burgemeester o.g.v. Gemeentewet verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad, wordt in veel gemeenten het coffeeshopbeleid door de gemeenteraad vastgesteld.	o Affichering blijft verboden o.g.v. Opiumwet; o Harddrugs blijven verboden o.g.v. Opiumwet o Opiumwet stelt verkoop van max 5 gram p.p.p.d. als verplicht voorschrift in gedoogbesluit van de burgemeester; *(noot: Impliceert dit herintroductie van een «wietpas» voor de consument?)* *Gemeenteraad krijgt centrale rol* bij gedogen coffeeshops en beleidsvaststelling. Indien gemeenteraad geen beleid vaststelt, blijft verkoop strafbaar en vervolgbaar door OM. Gemeenteraad bepaalt coffeeshopbeleid t.a.v. volksgezondheid, openbare orde en veiligheid (van personen en goederen): – Voorlichting gezondheidsrisico's; – Preventie gebruik < 18 – Preventie verslaving; – Hulpverlening verslaafden. – Grootte van de coffeeshops (bijv. alleen kleinschalig) Gemeenteraad stelt in verordening (APV) vast óf coffeeshops zijn toegestaan, zo ja: – Max. aantal coffeeshops; – Min. afstand tot scholen; – Maatregelen overlast – Openingstijden – Of ingezetenencriterium geldt. Burgemeester kan enkele specifieke eisen stellen aan coffeeshop, binnen beleidskaders van de raad.: – Krijgt in de Opiumwet de beslissingsbevoegdheid om per coffeeshop de verkoop te gedogen (gedoogbeschikking); – Kan per coffeeshop regels stellen ter voorkoming van overlast; – Stelt max. handelsvoorraad per coffeeshop vast. – Wijst stash/bewaarplaats(en) aan.	Coffeeshopcriteria zijn uniforme en algemene regels in amvb. O.a.: – Maximale handelsvoorraad (1 week) – Verbod op externe stashplekken – Verplicht i-criterium grensgemeenten Burgemeester kan lokaal aanvullende eisen stellen aan verkoop op limitatief aantal onderwerpen: – inrichting (oa beveiliging), – locatie (oa afstandcriterium) – afficheringsverbod – handelsvoorraad – voorkomen overlast – openingstijden – opleiding personeel – ingezetenencriterium Burgemeester blijft verantwoordelijk voor beleid en bestuursrechtelijk toezicht op coffeeshops. Gemeenteraad heeft geen nieuwe bevoegdheid of taak. Evt. betrokkenheid hierbij van de gemeenteraad blijft aan de burgemeester zelf.

Zo is het nu o.g.v. (Aanwijzing) Opiumwet	Initiatiefwetsvoorstel D66	Experimentwet-en regelgeving
Toezicht en handhaving		
OM is verantwoordelijk voor opsporing en vervolging o.g.v. verboden in Opiumwet en toepassing van het opportuniteitsbeginsel (teelt en verkoop). Burgemeester kan bestuurlijk handhaven om openbare orde te herstellen o.g.v. 13b Opiumwet.	Opiumwet regelt toezicht door 2 bestuurlijk toezichthouders: 1. burgemeester is verantwoordelijk voor toezicht van voorschriften in gedoogbesluit m.b.t. verkoop. 2. Minister VWS is verantwoordelijk voor toezicht van voorschriften in gedoogbesluit m.b.t. teelt. OM blijft verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van «niet door de burgemeester c.q. Minister van VWS gedoogde» verboden in Opiumwet.	Experimentwet regelt toezicht door 3 bestuurlijk toezichthouders: – NVWA (kwaliteit teelt) – Inspectie JenV (gesloten keten) – Burgemeester (verkoop cs). Als deelnemers zich niet aan de experimenteisen houden, zal in beginsel in eerste instantie bestuursrechtelijk worden opgetreden. OM blijft verantwoordelijk voor opsporing en vervolging van verboden handelingen.
Wie besluit of strafrechtelijke vervolgd kan worden?		
O.g.v art. 167 Wetboek van Strafvordering kan het OM afzien van vervolging op gronden die zijn ontleend aan het algemeen belang (opportuniteitsbeginsel) Deze bevoegdheid om te beslissen over strafvervolging is een discretionaire bevoegdheid	Opiumwet sluit verkoop en teelt en aanverwante handelingen uit van strafvervolging, wanneer die door burgemeester c.q. Minister VWS gedoogd worden.	Handelingen door deelnemers binnen experiment zijn gereguleerd en vallen niet meer onder het verbod van de Opiumwet en zijn dus niet meer strafbaar. Mits aan de eisen bij of krachtens de Wet experiment gesloten coffeeshopketen wordt voldaan.
Voorbereidingshandelingen		
Opiumwet (art. 11a) stelt voorbereidingshandelingen strafbaar (o.a. growshops)	Opiumwet staat growshops weer toe om te voorzien in de behoefte van telers en coffeeshophouders die beschikken over een gedoogbesluit.	Voorbereidingshandelingen t.b.v. gereguleerde teelt (door aangewezen telers) vallen niet onder verbod van 11a.