

**Memorie van antwoord****1. Inleiding****2. Bevoegdheden en beleid**

De leden van de **Christen-Unie**-fractie vragen hoe de regering waardeert dat er per gemeente verschil in vervolgingsbeleid zal zijn. Het wetsvoorstel sluit strafvervolgning 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 **Christen-Unie**-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 **Christen-Unie**-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 hasjesj 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 coffeshopketen 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 hennepsteelt 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 hasjesj 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 coffeshopketen, 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.<sup>1</sup> 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 hennepsteelt, 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 hennepsteelt 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 hennepsteelt. Gelet op het doel van deze hennepsteelt, 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 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 strafvervolgning 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 20<sup>e</sup> eeuw 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

---

<sup>1</sup> Nationale Drug Monitor 2020, Trimbos-instituut 2009 | Middelengebruik en voortijdig schoolverlaten

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<sup>2</sup>. 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 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

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 5, p. 6.

(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 cannabissteelt 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 cannabissteelt 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 cannabissteelt 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 mensenrechtenverdragen 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 cannabissteelt en -handel voor recreatief gebruik, uit de mensenrechtenverdragen geen positieve verplichting tot regulering van cannabissteelt en -handel voortvloeit, dat bovendien zou moeten 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.<sup>3</sup>

## 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, 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

---

<sup>3</sup> [European Drug Report 2020 | www.emcdda.europa.eu](https://www.emcdda.europa.eu).

het experiment. De regering verwijst ook naar het advies van politie<sup>4</sup> 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 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).<sup>5</sup> 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 rigoureuze 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 strafvervolgning 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 strafvervolgning. 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 strafvervolgning. 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 strafvervolgning 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.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 165, nr. 14, Advies politie.

<sup>5</sup> 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 strafrechtelijke 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<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>6</sup> Bijlage bij de Kamerstukken II 2016/17, 24077, nr. 394.