

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
3317503-1024273-VGP

Datum 8 maart 2022
Betreft Initiatiefvoorstel van wet van de leden Sneller en
Sjoerdsma tot wijziging van de Opiumwet teneinde de
teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een
gesloten coffeeshopketen te gedogen (Wet gesloten
coffeeshopketen) (34 165)

Uw brief

Bijlage(n)

1

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Geachte voorzitter,

Hierbij bieden wij u de antwoorden op de aan de regering gestelde vragen uit het
nader voorlopig verslag inzake bovenvermeld initiatiefwetsvoorstel aan.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

De minister van Justitie en Veiligheid,

Ernst Kuipers

Dilan Yeşilgöz-Zegerius

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

Nadere memorie van antwoord

1. Inleiding

2. Relatie met het experiment gesloten coffeeshopketen

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de meest actuele stand van zaken met betrekking tot het experiment kan geven.

In hun brief van 4 november jl. hebben de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de Eerste Kamer geïnformeerd over de voortgang van het experiment gesloten coffeeshopketen.¹ In dat kader hebben zij de stand van zaken ten aanzien van de aanwijzing van de telers en de voorbereiding van het experiment met betrekking tot de onderwerpen veiligheid, toezicht en handhaving, preventie en

track-and-trace systeem en de zogeheten nulmeting" (dat wil zeggen het onderzoek naar de situatie voorafgaand aan het experiment) toegelicht. Voor de beantwoording van de onderhavige vraag van de leden van de VVD-fractie verwijzen wij dan ook kortheidshalve naar die brief.

Voorts hebben de leden van de GroenLinks-fractie enkele vragen aan de regering. Allereerst vragen zij aan de regering of zij inzicht kan verschaffen in de vorderingen van het experiment na het commissiedebat in de Tweede Kamer over drugsbeleid van 2 juni 2021. In dat verband vragen zij zich af of het onderzoeksconsortium bijvoorbeeld al is begonnen met de nulmeting en zo nee, wanneer die dan wel is gepland.

In de hiervoor genoemde brief van 4 november jl. is de stand van zaken van het experiment weergegeven. Uit die brief blijkt dat in september jl. het onderzoeksconsortium is begonnen met de nulmeting. Deze is nog niet, zoals werd verwacht, aan het einde van 2021 afgerond omdat het daarvoor benodigde veldwerk door de coronamaatregelen is stilgelegd. Zodra het mogelijk is, wordt dat weer opgepakt. Voor de stand van zaken van de overige aspecten van het experiment verwijzen wij kortheidshalve naar de brief van 4 november jl.

Ook vragen de leden van de GroenLinks-fractie wanneer de regering verwacht dat het experiment zal zijn afgerond en de eerste evaluatie kan plaatsvinden. In de brief van 4 november is

opgenomen dat we ernaar streven om in de loop van de tweede helft van 2022 te starten met de overgangsfase. Deze fase vormt het sluitstuk van de voorbereidingsfase van het experiment en zal aanvangen vanaf een door de betrokken Ministers bij besluit vastgesteld tijdstip nadat zij hebben vastgesteld dat de kwaliteit en diversiteit van de door de aangewezen telers geproduceerde hennep en hasjiesj voldoende is en aan alle voorwaarden die belangrijk zijn voor de geslotenheid van de keten is voldaan. De overgangsfase voorziet er in dat telers, coffeeshophouders en consumenten geleidelijk over kunnen gaan op het nieuwe aanbod van hennep en hasjiesj. Na die fase zal de uitvoeringsfase van het experiment oftewel het experiment van start gaan. Het experiment heeft op grond van artikel 4, eerste lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen, in beginsel een looptijd van vier jaar na de aanvangsdatum van de uitvoering van

¹ Zie Kamerstukken I 2021/22, 34 165, nr. J.

het experiment heeft en het verslag van de evaluatie van het experiment moet op grond van artikel 11, derde lid, van die wet uiterlijk acht maanden voor het tijdstip waarop de uitvoering van het experiment eindigt, worden opgeleverd. Nu in het coalitieakkoord 2021 - 2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is opgenomen dat het experiment wordt uitgebreid met een grote stad en het kabinetsstandpunt over het evaluatieverslag in 2024 aan de Tweede Kamer en de Eerste Kamer wordt gezonden, bezien we op dit moment de gehele planning. Indien meer bekend is over de planning wordt uw Kamer daarover geïnformeerd.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de demissionaire status van het kabinet van invloed op de voortgang van het experiment is en zo ja, welke invloed. Verder vragen zij of het mogelijk is dat het uitblijven van een nieuw kabinet een risico vormt voor de voortgang van het experiment, en in welke fase van de uitvoering van het experiment en de navolging daarvan de regering mogelijke problemen voorziet. Zij vragen zich eveneens af welke oplossingen c.q. maatregelen zijn er in de ogen van de regering om te voorkomen dat de voortgang en een goede afronding van het experiment, en de formulering van nieuw beleid op basis daarvan, in gevaar komen.

In reactie op deze vragen merken wij op dat noch de demissionaire status van het kabinet noch het formatieproces van een nieuw kabinet invloed hebben gehad op de voortgang van de werkzaamheden die ter voorbereiding van het experiment dienen en op het beoogde startmoment van de overgangsfase van het experiment. Zoals hiervoor is gemeld, zijn we, mede op basis van het coalitieakkoord, de planning opnieuw aan het bezien en zullen we uw Kamer daarover informeren.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de toenmalige Minister voor Medische Zorg en Sport in haar brief van 7 juni 2021 heeft geschreven dat het niet mogelijk is om de nadere regelgeving van het experiment op een zodanige manier om te zetten dat deze past binnen 'het raamwerk van het initiatiefwetsvoorstel'.² Deze leden willen naar aanleiding daarvan graag een toelichting van de regering waarop deze onmogelijkheid precies ziet. De onmogelijkheid om de nadere regelgeving die voor de uitvoering van het experiment geldt, om te zetten naar regelgeving die op grond van dit initiatiefwetsvoorstel is gebaseerd, hangt samen met het feit dat dit initiatiefwetsvoorstel wezenlijk andere uitgangspunten en een andere systematiek hanteert dan de Wet experiment gesloten coffeeshopketen. Zo gaat dit initiatiefwetsvoorstel uit van regulering van de coffeeshopketen op basis van gedogen.

Handelingen in strijd met het verbod, bedoeld in artikel 3, onder B, C en D, worden, voor zover het betreft het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren, aanwezig hebben en vervaardigen van hennep en hasjiesj, gedoogd voor zover die handelingen samenhangen met teelt bestemd voor coffeeshops. In het kader van het experiment op basis van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen wordt echter het verbod in artikel 3, onder B en C, van de Opiumwet ten aanzien van die handelingen gedurende het experiment buiten toepassing verklaard, zolang de aangewezen telers en andere personen die aan dit experiment meedoen, zoals de vervoerders, zich houden aan de eisen die aan die handelingen bij of krachtens de Wet experiment gesloten coffeeshopketen zijn gesteld. Zij zijn dan niet strafbaar. Een ander punt waarop het initiatiefwetsvoorstel verschilt van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen is dat op basis van het initiatiefwetsvoorstel de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ervoor verantwoordelijk is dat er voldoende hennep en hasjiesj wordt geteeld voor de levering aan de in de Nederlands gemeenten gedoogde coffeeshops. In het kader van het experiment zijn

² Kamerstukken I 2020/21, 34 165, nr. F, p. 4.

daarentegen de aangewezen telers die via loting zijn geselecteerd, verantwoordelijk voor de teelt van voldoende hennep en hasjiesj en voor de continuïteit van levering daarvan aan de coffeeshops in de tien aangewezen gemeenten³ die aan het experiment deelnemen.

Die verschillen tussen het initiatiefwetsvoorstel en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen komen ook tot uitdrukking in de grondslagen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen. De enige grondslag die het initiatiefwetsvoorstel kent – alleen in artikel 6e, vijfde lid, – om lagere regelgeving op stellen, biedt niet dezelfde mogelijkheden om op een lager niveau regels te stellen als de delegatiegrondslagen in de Wet experiment gesloten coffeeshopketen. Zo heeft het initiatiefwetsvoorstel geen grondslag om tussen de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de burgemeester (persoons)gegevens uit te wisselen. Het vorenstaande betekent overigens niet dat geen van de regels die in het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen en de daarop gebaseerde ministeriële regeling zijn gesteld, niet ook kan worden overgenomen in de op grond van dit initiatiefwetsvoorstel op te stellen algemene maatregel van bestuur – bijvoorbeeld de regels over de verpakking van de geteelde hennep en hasjiesj – , maar dat aantal is beperkt en bovendien zal moeten worden bezien of die regels gelet op de hiervoor genoemde verschillen, voor de uitvoering van het initiatiefwetsvoorstel toereikend en passend zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of het volgens de regering absoluut onmogelijk is om het initiatiefwetsvoorstel te implementeren en tegelijkertijd door te gaan met het experiment. Zo ja, kan de regering specifiek per onderdeel aangeven waar en waarom dit schuurt en waarom dit niet te mitigeren valt?

In de hiervoor gestelde vraag van deze leden hebben we een aantal voorbeelden genoemd die illustreren dat het initiatiefwetsvoorstel en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen wezenlijk in uitgangspunten en systematiek van elkaar verschillen en niet met elkaar te verenigen zijn. Gelet daarop en gelet op de Europese regelgeving en de internationale verdragen is het naar de mening van de regering niet mogelijk en ook niet verdedigbaar om het in het initiatiefwetsvoorstel voorgestelde regime voor telen en verkopen van hennep en hasjiesj parallel aan het experiment in het gehele land in te voeren. In het kader van het experiment op grond van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen geldt voor de tien aangewezen gemeenten en de in dat kader aangewezen telers en de andere betrokken deelnemers, zoals de vervoerders, immers al een ander regime en in de rest van de gemeenten zijn de Opiumwet en de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal⁴ onverkort van toepassing. Indien het regime uit de initiatiefwet en het regime uit de Wet experiment gesloten coffeeshopketen wel tegelijkertijd van toepassing zouden zijn, zou bijvoorbeeld in de tien gemeenten die aan het experiment meedoen, in het kader van het experiment de burgemeester op grond van de Opiumwet en de gemeenteraad op basis van de initiatiefwet bevoegd zijn om regels over het coffeeshopbeleid vast te stellen. Het tegelijk van toepassing zijn van twee verschillende regimes in de tien voor het experiment aangewezen gemeenten levert bovendien ook problemen met betrekking tot de handhaving op. In het kader van het experiment zijn degenen die aan het experiment deelnemen, niet strafbaar zolang zij zich aan de wettelijk vastgestelde eisen houden. Als zij die eisen niet of deels niet naleven, zal primair bestuursrechtelijk tegen hen worden opgetreden. Tijdens het experiment is het bestuurlijk toezicht belegd bij drie verschillende partijen. De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op de naleving van eisen die samenhangen met de geslotenheid van de keten (inclusief beveiliging teeltlocaties, afvalstromen en vervoer), de Nederlandse Voedsel- en

³ Het is de bedoeling om aan dat aantal gemeenten bij wet één grote gemeente toe te voegen; zie p. 18 van het Coalitieakkoord 2021 - 2025 "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst".

⁴ Stcrt. 2015, 5391.

Warenautoriteit is toezichthouder op de kwaliteit en de verpakking van de geteelde hennep en hasjiesj en de burgemeesters van deelnemende gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht ten aanzien van de houders van de in die gemeenten gevestigde coffeeshops. Ten tijde van het experiment gelden voor degenen die geen onderdeel van het experiment vormen en handelingen in de zin van de Opiumwet uitvoeren, de verboden op grond van die wet. Indien iemand een of meer van die verboden overtreedt, kan het openbaar ministerie overeenkomstig de huidige situatie op grond van de Opiumwet en de hiervoor genoemde Aanwijzing van het College van procureurs-generaal strafrechtelijk tegen hem optreden. De burgemeesters in de gemeenten waar het experiment niet geldt, kunnen op grond van artikel 13b van de Opiumwet bestuurlijk handhavend optreden.

Indien dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, is het toezicht in alle Nederlandse gemeenten allereerst bestuurlijk belegd bij de burgemeester, voor zover het gaat om de naleving van de voorschriften, bedoeld in artikel 6c, vierde en vijfde lid, van de initiatiefwet die aan het gedoogbesluit van de burgemeester zijn verbonden op grond waarvan handelingen van de in het besluit genoemde personen die samenhangen met de exploitatie van de coffeshop gedoogd worden. De burgemeester is eveneens bestuurlijk verantwoordelijk voor de naleving van de verordening die de gemeenteraad op grond van artikel 6b, derde lid, van die wet verplicht is vast te stellen over het beleid inzake het gedogen van coffeeshops in zijn gemeente. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de voorschriften die aan het gedoogbesluit met betrekking tot de teelt zijn verbonden. De ruimte voor strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie is in de initiatiefwet ingeperkt. Het openbaar ministerie kan alleen telers die niet beschikken over een gedoogbesluit of die zich niet aan de voorschriften die bij of krachtens die wet aan hun gedoogbesluit zijn gesteld, strafrechtelijk vervolgen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen daarnaast of de regering kan aangeven welke maatregelen er nodig en denkbaar zijn om de aangegeven bezwaren om het initiatiefvoorstel en het experiment naast elkaar te laten bestaan weg te nemen. Uit de hiervoor gegeven antwoorden op de vragen die deze leden aan de regering heeft gesteld, blijkt dat het juridisch niet verenigbaar is dat de initiatiefwet en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen tegelijkertijd gelden. Ook komt uit die antwoorden naar voren dat er naar onze mening geen maatregelen denkbaar zijn die de bezwaren wegnemen om de initiatiefwet en de experimentwet naast elkaar te laten bestaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder of de regering een mogelijkheid ziet om het initiatiefvoorstel te implementeren als 'tussenoplossing' voor de periode waarin nog geen nieuw beleid tot stand is gekomen op basis van (de evaluatie van) het experiment. Zo ja, hoe oordeelt de regering over deze mogelijkheid? Zo nee, waarom niet?

Als direct na de vervaldatum van het experiment als tussenoplossing de initiatiefwet en de daarop gebaseerde regelgeving zouden worden ingevoerd en als gevolg daarvan direct een volgend wettelijk regime gaat gelden, wordt feitelijk vooruitgelopen op het resultaat van de evaluatie van de opgedane kennis over en inzicht in de effecten die het experiment hebben opgeleverd voor de volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast en mist daarom fundering. Tevens is een dergelijke tussenoplossing zonder dat de evaluatie van het experiment wordt afgewacht en betrokken bij te nemen vervolgstappen, in internationaal opzicht niet goed te verantwoorden. Bovendien komt de verenigbaarheid van het experiment met het internationaal recht over de bestrijding van drugsgebruik in een ander daglicht te staan als vooruitlopend op de evaluatie van het experiment direct een geheel ander regime wordt ingevoerd. Het feit dat sprake is van een experiment dat in duur en omvang beperkt is en

voorzien is in een wettelijk gewaarborgde evaluatie met een wetenschappelijk karakter, kan weliswaar nu de spanning met het internationale recht niet geheel wegnemen, maar maakt wel dat het experiment in internationaal opzicht beter te verdedigen is. Dit blijkt ook in internationale contacten.

Om de hiervoor genoemde redenen en ook omdat het niet fatsoenlijk en verantwoord is gemeenten en de andere partijen die bij de drugsbestrijding zijn betrokken, als intermezzo met een geheel ander regime te confronteren, zonder dat het daaraan voorafgaande regime op zijn effecten is beoordeeld (zie voor meer uitleg daarover onze reactie op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of het volgens de regering absoluut onmogelijk is om het initiatiefwetsvoorstel te implementeren en tegelijkertijd door te gaan met het experiment), kan de implementatie van het initiatiefwetsvoorstel niet als een tussenoplossing worden beschouwd.

3. Verschillende stelsels

De leden van de D66-fractie zouden graag een actueel overzicht van de stand van zaken van de experimentenwet van de regering ontvangen. Zij merken daarbij op dat zij het teleurstellend vinden dat de experimenten vertraging ondervinden. Wat is daarvan de oorzaak vragen zij zich af. Is die vertraging door politieke motieven ingegeven? Ook vragen zij of de regering voor de gehele gesloten keten (van teler tot en met koper in de coffeeshop) een tijdsplanning kan geven van de te nemen stappen in het kader van de experimentenwet.

De leden van de VVD-fractie hebben in paragraaf 2 eveneens naar de actuele stand van zaken met betrekking tot het experiment gevraagd. In reactie op hun vraag hebben wij hen verwezen naar de brief van 4 november jl. waarin de toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur en de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid de Eerste Kamer hebben geïnformeerd over de voortgang van het experiment gesloten coffeeshopketen. Korthedshalve verwijzen wij de leden van de D66-fractie voor de actuele stand van het experiment dan ook naar die brief. In die brief hebben die ministers ook uitgelegd dat de voortgang van de werkzaamheden in de voorbereidingsfase van het experiment onder meer is beïnvloed door de voortgang van de zogeheten Bibob-toetsen (dat zijn de toetsen op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Dit proces heeft de nodige tijd gekost. De zorgvuldigheid van de uitvoering van die toetsen is echter van groot belang geacht omdat de uitkomst daarvan van cruciaal belang is voor de beslissing om een geselecteerde teler al dan niet aan te wijzen. De aangewezen telers zijn gestart met de voorbereidende handelingen voor het opzetten van hun teeltbedrijven. Zoals toegelicht in de brief van 4 november jl. zijn er de nodige zaken waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de tijd die nodig is om lokale vergunningen te krijgen en om de teeltlocatie klaar te maken. Wij benadrukken dat noch de demissionaire status van het kabinet noch het formatieproces van een nieuw kabinet, invloed hebben gehad op de voortgang van de werkzaamheden in deze fase. Zoals bij punt 2 is aangegeven, zijn we de planning van het experiment aan het bezien en zullen we uw Kamer daarover informeren.

4. Draagvlak

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering ook kan ingaan op de actuele standpunten van de politie en het Openbaar Ministerie, mede in relatie tot het inmiddels gestarte traject met het experiment gesloten coffeeshopketen. Er zijn geen signalen dat de politie en het openbaar ministerie hun standpunten over dit initiatiefwetsvoorstel hebben gewijzigd ten opzichte van het advies dat zij eerder daarover hebben uitgebracht en waarvan de leden van de VVD-fractie hebben kunnen kennisnemen.

De standpunten van de politie en het openbaar ministerie over het experiment gesloten coffeeshopketen zijn destijds bij de indiening van het wetsvoorstel dat voor dat experiment de regels bevat, meegezonden.⁵ Die standpunten zijn niet gerelateerd aan dit initiatiefwetsvoorstel omdat, zoals eerder is toegelicht het initiatiefwetsvoorstel en de Wet experiment gesloten coffeeshopketen andere uitgangspunten en een andere systematiek hanteren.

5. (Verdeling van) aanpak en uitvoering

De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen naar aanleiding van de brief van het Openbaar Ministerie van 15 november 2016. Op pagina 6 staat: 'De Raad van State [...] noemt het onvoldoende aannemelijk dat het voorstel een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die opereert in de productie van en handel in cannabis.' Naar aanleiding daarvan vragen deze leden of de regering kan aangeven, kijkende naar de mening van het Openbaar Ministerie en de mogelijk veranderde maatschappelijke context in de afgelopen jaren (bijvoorbeeld door de coronacrisis), waar het voorstel een significante bijdrage kan leveren aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit die opereert in de productie van en handel in cannabis. In reactie op die vragen merken wij op dat regulering een gedeelte van het verdienmodel van georganiseerde criminaliteit kan wegnemen. Tegelijkertijd zal er altijd een illegale markt blijven bestaan, onder andere ten behoeve van de export naar de ons omringende landen en de illegale straathandel in Nederland.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke manier wordt voorkomen dat door dit wetsvoorstel activiteiten van criminelen gaan verschuiven naar andere sectoren waar het toezicht minder goed is geregeld. Het is op dit moment te vroeg om te beoordelen of door dit initiatiefwetsvoorstel activiteiten van criminelen gaan verschuiven naar andere sectoren waar het toezicht minder goed is en welke maatregelen genomen kunnen worden om dat te voorkomen.

De leden van de PVV-fractie vragen verder of de regering, gezien de mogelijk veranderde maatschappelijke context in de afgelopen jaren, kan aangeven wat nu de geschatte besparing van criminaliteitsbestrijding zal zijn en waar dit op is gebaseerd. Kan de regering aangeven wat de mogelijke gevolgen zijn voor de opsporingscapaciteit als er gaten in de gesloten keten mochten ontstaan? Een besparing op de criminaliteitsbestrijding is geen gegeven. Een indicatie daarvoor kan worden gevonden in het rapport Scenario's toekomst Cannabisbeleid. Uit die studie blijkt dat regulering geen besparing op de toezicht- en opsporingscapaciteit oplevert.⁶ Ook een gesloten keten vergt immers toezicht.

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie of de regering, kijkende naar onder andere de strijd op de drugsmarkt, kan aangeven op welke manier een veilige omgeving kan worden gecreëerd voor medewerkers van legale hennepkassen en de toeleveringsroutes. Het initiatiefwetsvoorstel zelf voorziet niet in maatregelen ter beveiliging van personeel of vervoer. Die zouden in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden neergelegd die ter uitwerking van artikel 6e, vijfde lid, van het initiatiefwetsvoorstel moet worden opgesteld. Daarbij zouden de bepalingen die in het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen over die onderwerpen zijn opgenomen, zoals de artikelen 5 en 26, model kunnen staan.

Verder staat op pagina 7 van dezelfde brief: 'Samengevat komt het vorenstaande hierop neer dat het College het wetsvoorstel in de huidige vorm geen goed idee vindt, reeds omdat de positie van het Openbaar Ministerie in dit complexe

⁵ Zie de bijlagen bij Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 3.

⁶ Zie Kamerstukken II 2016/17, 24 077, nr. 394, p. 42.

beleidsterrein nodeloos wordt verzwakt.⁷ De leden van de PVV-fractie vragen of de regering – gemotiveerd – kan aangeven wat de exacte voordelen zijn om de positie van het Openbaar Ministerie op dit beleidsterrein te verzwakken. Door dit initiatiefwetsvoorstel wordt de ruimte voor strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie ingeperkt. Het openbaar ministerie kan immers alleen telers die niet beschikken over een gedoogbesluit of die zich niet aan de voorschriften die bij of krachtens die wet aan hun gedoogbesluit zijn gesteld, strafrechtelijk vervolgen. De regering ziet geen voordelen in het verzwakken van de positie van het openbaar ministerie.

De leden van de PVV-fractie vragen zich af wat de intensiteit van de controles door gemeenten en de Inspectie Justitie en Veiligheid zal zijn en of deze ook onaangekondigd zullen plaatsvinden. Verder willen deze leden weten of gemeenten en de Inspectie Justitie en Veiligheid voldoende toegerust zijn om intensieve controles op zich te nemen en welke gevolgen dergelijke intensieve controles voor bijvoorbeeld het personeelsbestand en uitvoering van het gehele takenpakket hebben.

De Inspectie Justitie en Veiligheid zal in het kader van het initiatiefwetsvoorstel geen toezichthoudende functie vervullen. Die functie is op de eerste plaats belegd bij de burgemeester. Hij is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de voorschriften die de burgemeester op grond van gemeentelijk beleid, bedoeld in artikel 6c, vierde en vijfde lid, van dit initiatiefwetsvoorstel, aan het gedoogbesluit kan verbinden. De burgemeester is eveneens bestuurlijk verantwoordelijk voor de naleving van de verordening die de gemeenteraad op grond van artikel 6b, derde lid, van die wet verplicht is over het beleid inzake het gedogen van coffeeshops in zijn gemeente vast te stellen. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is daarnaast verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de voorschriften die aan het gedoogbesluit met betrekking tot de teelt zijn verbonden. Het is aan deze toezichthouders om te bepalen op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan deze toezichtstaak. Voor zover het gaat om het toezicht door de burgemeesters is het aan hen hoe het toezicht wordt ingericht en dus ook hoeveel capaciteit zij daarvoor willen inzetten en hoe vaak en op welke wijze zij de controles willen laten houden. Zodra er meer zicht op de uitwerking van dit initiatiefwetsvoorstel bestaat, zal worden besloten over de invulling van de toezichtsfunctie door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

In de brief van de toenmalige korpschef, de heer Akerboom, van 14 februari 2017 schrijft hij⁷: 'In het wetsvoorstel van mevrouw Bergkamp stelt de gemeenteraad de regels op lokaal niveau vast. Daardoor zal de benodigde handhaving door de politie afhangen van de lokale invulling door de gemeente, en is dit niet eenduidig bepaald. Dit is een voor de politie zeer onwenselijke situatie, want het zal leiden tot grote regionale verschillen en mogelijk ook tot een ondermijning van de legitimiteit van het overheidsoptreden.' Naar aanleiding daarvan vragen de leden van de PVV of de regering kan aangeven op welke manier in dit wetsvoorstel rekening wordt gehouden met eventuele grote regionale verschillen.

De beantwoording van deze vraag lijkt ons meer op het terrein van de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel te liggen. De regering kan nu zij niet verantwoordelijk is voor het opstellen van dit wetsvoorstel, niet aangeven op welke manier daarin rekening wordt gehouden met eventuele grote regionale verschillen van de regels ten aanzien van het coffeeshopbeleid. Dat gemeenten lokaal coffeeshopbeleid voeren, dat onderling verschilt, is overigens niet nieuw. Ook met het huidige coffeeshopbeleid is lokaal maatwerk mogelijk wat betreft het gedogen van coffeeshops.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 165, nr. 14, p. 1.

6. Internationale dimensie

De leden van de VVD-fractie stellen het op prijs als de regering kan aangeven hoe het thans lopende experiment zich verhoudt tot de relevante internationale verdragen.

Het experiment levert een bepaalde mate van spanning met die verdragen op. De regering acht het experiment desalniettemin verdedigbaar gelet op de urgentie van de bij het huidige gedoogbeleid ervaren problemen, maar ook gelet op het feit dat het experiment wettelijk in omvang is afgebakend en een beperkte duur heeft. Het experiment zal volgens de Wet experiment gesloten coffeeshopketen slechts in tien gemeenten plaatsvinden en duurt vier jaar. In de rest van de gemeenten blijft de Opiumwet onverkort van kracht. Verder voorziet de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in een wetenschappelijke evaluatie. Pas na het beschikbaar komen van de bevindingen van de evaluatie zal het dan zittende kabinet een beslissing nemen over te nemen vervolgstappen. In het licht van deze omstandigheden acht de regering het experiment juridisch verdedigbaar. Daarin voelt zij zich gesteund door het advies dat de Afdeling advisering van de Raad van State over het voorstel van Wet experiment gesloten coffeeshopketen heeft uitgebracht. De Afdeling advisering stelde in dat advies dat het experiment vermoedelijk in strijd met het geldende internationale en Europees recht is, maar onderkende tegelijkertijd dat door middel van het experiment wordt beoogd te onderzoeken of een alternatief voor het huidige, weinig effectieve beleid mogelijk is⁸, in het belang van de volksgezondheid, criminaliteitsbestrijding en openbare orde. Doelen die ook ten grondslag liggen aan de internationale verdragen inzake drugsbestrijding.

Ook bij het huidige gedoogbeleid is sprake van spanning met het internationale recht. Nederland voert dan ook al een jarenlange dialoog met de International Narcotics Control Board (INCB). Ook licht Nederland in Europees verband de ontwikkelingen van het gedoogbeleid waar nodig toe. Vanwege de spanning van het experiment met het internationale recht heeft Nederland zijn verdragspartners vroegtijdig daarover geïnformeerd. Nederland heeft de overige EU-lidstaten en de Europese Commissie formeel geïnformeerd in de Horizontal Working Party on Drugs (HDG). De Nederlandse ambassadeur bij de Verenigde Naties (VN) in Wenen heeft in een zitting van de Commission on Narcotics and Drugs de overige lidstaten, het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) en de INCB formeel geïnformeerd over het experiment. Zowel op politiek als ambtelijk niveau informeert Nederland buurlanden, andere lidstaten van de Europese Unie als landen buiten de Europese Unie over de stand van zaken van het experiment. Nederland staat overigens niet alleen in zijn zoektocht naar andere manieren om met recreatief gebruik van cannabis om te gaan. Een aantal landen zet of heeft al stappen gezet in dezelfde richting als Nederland. Uruguay, Canada, Mexico en een groeiend aantal staten van de VS zijn hier voorbeelden van. De Commission on Narcotic Drugs van de Verenigde Naties heeft tot nu toe naar aanleiding van geen van deze ontwikkelingen formele stappen ondernomen.

Voorts hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog enkele vragen aan de regering.

Nederland is partij bij het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties, waaruit verplichtingen voortvloeien die zien op het behoud van biologische diversiteit en het duurzame gebruik van bestanddelen daarvan. Onder dit verdrag valt ook de biodiversiteit van hasjiesj, (vezel)hennep en cannabis. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich daarom af hoe de regering deze verdragsverplichtingen ziet in relatie tot het initiatiefvoorstel. Hoe gaat de regering, bij een eventuele implementatie van het initiatiefwetsvoorstel, deze verdragsverplichtingen nakomen? Is de regering van plan om hiervoor een beroep te doen op de reeds bestaande (non-profit) genenbank voor cannabis, teneinde te

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 997, nr. 4, p. 4.

voorkomen dat het behoud van biologische diversiteit wordt overgelaten aan de grillen van de markt, waardoor bijvoorbeeld toekomstig medisch onderzoek kan worden bemoeilijkt en de kwaliteit van cannabis, hasjiesj en (vezel)hennep in het geding kan komen? Zo nee, waarom niet?

Het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties dat door 196 landen is ondertekend waaronder Nederland, bevat geen rechtstreekse verplichting voor Nederland om de genetische biodiversiteit van cannabis, waaronder hasjiesj en (vezel)hennep vallen, in stand te houden. Het bevat voornamelijk afspraken die gekenmerkt worden door een hoge mate van vrijwilligheid. Bovendien is cannabis geen inheemse soort en heeft Nederland vanuit het Biodiversiteitsverdrag geen verplichting om kennis, gebruik of genetische informatie van uitheemse soorten vast te leggen. Op basis van dit verdrag is Nederland niet verplicht om bijvoorbeeld een cannabisgenenbank te faciliteren. Mocht dit initiatiefwetsvoorstel tot wet worden verheven en in werking treden, dan ligt het voor de hand dat die variëteiten van cannabis worden geteeld die aansluiten bij de vraag van de gebruikers. Het antwoord op de vraag of de regering een beroep gaat doen op de reeds bestaande (non-profit) genenbank kan helaas niet beantwoord worden, aangezien niet duidelijk is op welke genenbank de leden van de fractie van GroenLinks doelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen daarnaast of de regering haar waardering kan geven van het belang van het waarborgen van de biodiversiteit van cannabis, hasjiesj en (vezel)hennep. Deze leden vragen of de regering bij het beantwoorden van deze vraag in ieder geval kan ingaan op het medisch-ethische en internationaalrechtelijke aspect.

Nederland zet zich in om het Biodiversiteitsverdrag van de Verenigde Naties na te komen, waar dat aan de orde is. Ten aanzien van cannabis is dat niet aan de orde, omdat cannabis in Nederland geen inheemse soort is. Om die reden zijn mogelijke medisch-ethische of internationale aspecten van biodiversiteit van cannabis in Nederland niet relevant.

De regering heeft laten weten dat zij het nog niet opportuun acht om aan te sturen op het moderniseren van internationale verdragen waardoor een betere regulering op het gebied van (soft)drugs mogelijk wordt, terwijl bijvoorbeeld Uruguay en Spanje deze weg al wel bewandelen. De reden hiervoor, zo stelde de regering, is dat zij de uitkomst van het experiment wil afwachten. Naar aanleiding daarvan vragen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of dit betekent dat de regering in het kader van een eventuele actieve(re) rol bij het moderniseren van internationale verdragen met meerdere scenario's rekening houdt, die afhankelijk van de uitkomst van het experiment in werking kunnen treden. Zo ja, welke scenario's zijn dat en hoe heeft de regering deze scenario's ontwikkeld? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De regering zet in op het informeren van buur- en (niet-)gelijkgestemde landen over het doel, de opzet, voortgang en resultaten van het experiment. Over deze onderwerpen wordt verder informatie gedeeld met verschillende internationale instanties, waaronder de Europese Commissie, de United Nations Office on Drugs and Crime en de International Narcotics Control Board. De regering zet voor nu in op de uitvoering van het experiment gesloten coffeeshopketen, met als doel na te gaan welke effecten dit experiment heeft op het gebied van volksgezondheid, criminaliteit, openbare orde en veiligheid en overlast.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder of de regering bekend is met het Zuid-Afrikaanse 'Cannabis Master Plan' waarbij cannabisteelt moet worden gereguleerd terwijl het behoud van biodiversiteit een inherent onderdeel van het reguleringsbeleid vormt. Ook vragen deze leden of de regering haar appreciatie van dit plan kan geven en welke lessen en punten de regering uit dit plan gaat meenemen.

De regering beschikt niet over officiële informatie over de plannen van de Zuid-Afrikaanse regering ten aanzien van de teelt van cannabis. Volgens informele bronnen lijkt de ontwikkeling van deze plannen vooral voort te komen uit economische motieven en verschilt daarmee sterk van de doelen die met het experiment gesloten coffeeshopketen worden nagestreefd.

7. Overige aspecten

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op welke wijze de verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de gedoogvoorwaarden aan de teelt en de controle hierop vorm gaat worden gegeven in het geval de initiatiefwet in werking zal treden. Het lijkt hier bij uitstek te gaan om expertise die over verschillende ministeries is belegd. Deze leden vragen zich af of de regering bereid en voornemens is deze taak interdepartementaal vorm te geven?

Zodra dit initiatiefwetsvoorstel tot wet is verheven en zicht op de datum van inwerkingtreding van die wet bestaat, zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zich voorbereiden op de hem in die wet toebedeelde taak ten aanzien van het beoordelen van aanvragen van beroeps- of bedrijfsmatige telers van hennep en hasjiesj met het oog op de afgifte van de gedoogbesluiten op grond waarvan die telers alle handelingen kunnen verrichten die nodig zijn om aan coffeeshops die gedreven worden door iemand die over een benodigd gedoogbesluit beschikt, hennep en hasjiesj te kunnen verkopen, afleveren en verstrekken. Ook zal hij zich op dat moment buigen over de wijze waarop de controle op de naleving van de voorwaarden die voor die telers gelden, het meest adequaat kan plaatsvinden. Uiteraard zal hij ervoor zorgen dat bij de invulling van zijn taken wordt samengewerkt met andere ministeries die over relevante expertise beschikken.

De leden van de PVV-fractie hebben enkele vragen over passages uit het gewijzigd voorstel van wet.⁹ Hierin is op pagina 9 het volgende opgenomen: 'Onze Minister zendt, in overeenstemming met Onze Minister van Veiligheid en Justitie, na drie jaar en na vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk. De evaluatie bevat in ieder geval de resultaten van een representatieve nulmeting van de situatie op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet.' Kan de regering aangeven waarom voor deze specifieke termijnen is gekozen en welke effecten precies geëvalueerd gaan worden?

De vraag van deze leden waarom voor de in artikel II van dit initiatiefwetsvoorstel gestelde evaluatietermijnen is gekozen, kan alleen door de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel worden beantwoord. Zij hebben die immers voorgesteld. Het is nu nog te vroeg om te kunnen bepalen op welke effecten de wet- en regelgeving geëvalueerd zal gaan worden. Daarvoor dient eerst een compleet beeld van de wet- en regelgeving te bestaan en dus ook van de inhoud van de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 6e, vijfde lid, van dit initiatiefwetsvoorstel moet worden vastgesteld, en van eventuele beleidsregels.

De leden van de PVV-fractie vragen tot slot aan de regering op welke manier in dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat de handhavingsbevoegdheden van de burgemeesters en de ministers niet door elkaar heen gaan lopen. Vanwege de scheiding tussen verantwoordelijkheden en taken van de burgemeesters en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verwachten wij niet dat zij elkaar bij de handhaving van de toepasselijke regels in de wielen zullen rijden.

⁹ Kamerstukken I 2016/17, 34 165, nr. A.